

La Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 41, comma 5, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), nella parte in cui prevede che il termine per la riassunzione del ricorso dinanzi al T.a.r. Lazio decorra dalla data di entrata in vigore della legge.

Corte costituzionale, sentenza 10 giugno 2021, n. 119 – Pres. Coraggio, Red. De Pretis

Giustizia amministrativa – Procedure e provvedimenti in materia di produzione energetica – Competenza funzionale del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma – Onere di riassunzione dei giudizi in corso – Incostituzionalità

È incostituzionale l'art. 41, comma 5, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), nella parte in cui prevede che il termine per la riassunzione del ricorso decorra dalla data di entrata in vigore della legge (1).

(1) I. – La Corte costituzionale, pronunciando sulla questione sollevata dal Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 19 luglio 2019, n. 5090 (oggetto della News US, n. 92 del 26 agosto 2019, sulla quale si veda *infra* § f), ha dichiarato, in riferimento all'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 5, della legge 23 luglio 2009, n. 99, nella parte in cui, dopo avere attribuito alla giurisdizione esclusiva del G.A. e alla competenza territoriale del T.a.r. per il Lazio alcune controversie in materia di impianti energetici, prevede che, in caso di processi pendenti, le parti hanno l'onere di riassunzione avanti al medesimo T.a.r. entro 60 giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore della stessa legge, anziché dalla comunicazione di uno specifico avviso a cura delle segreterie e dalla sua conseguente ricezione. A fronte della deroga disposta al principio della *perpetuatio iurisdictionis*, è manifestamente irragionevole che non siano disposti accorgimenti atti a garantire alle parti l'effettiva conoscenza del mutamento normativo.

II. – Il Consiglio di Stato, adito in sede di appello, è stato chiamato a pronunciarsi in un giudizio instaurato da alcuni proprietari di diversi terreni a loro tempo espropriati per la realizzazione, in Calabria, di un elettrodotto rientrante nella c.d. legge obiettivo. Più in particolare:

- i provvedimenti ablativi sono stati impugnati innanzi al T.a.r. per la Calabria il quale ha respinto il ricorso, anche nel merito, con sentenza della prima sezione, 17 novembre 2010, n. 2713;
- tale sentenza è stata appellata davanti al Consiglio di Stato il quale, dopo avere rilevato che nelle more del giudizio dinanzi al T.a.r. per la Calabria era entrata in vigore la legge n. 99 del 2009 (la quale disponeva, tra l'altro, che simili contenziosi in

materia energetica andavano riassunti davanti al T.a.r. per il Lazio, con sede in Roma, nel termine di sessanta giorni dalla entrata in vigore della legge stessa), accoglieva l'appello medesimo, con sentenza n. 6002 del 14 novembre 2011 della sesta sezione, unicamente sotto il profilo della competenza territoriale. Il Consiglio di Stato ha dichiarato a tal fine competente, per l'appunto, il T.a.r. per il Lazio (il quale avrebbe poi provveduto a pronunziarsi in merito alla tempestività della riassunzione);

– riassunto il giudizio dinanzi al T.a.r. per il Lazio, il ricorso è stato successivamente dichiarato estinto, con sentenza della sezione II-bis, 7 agosto 2015, n. 10755;

– i ricorrenti hanno quindi proposto appello anche avverso la sentenza da ultimo richiamata, inducendo il Consiglio di Stato a sollevare la questione di costituzionalità del citato art. 41, comma 5 (*ratione temporis* applicabile al giudizio in questione), ritenendo, in punto di rilevanza, che tale disposizione sia univoca nell'affermare che l'onere della riassunzione del giudizio dinanzi al T.a.r. per il Lazio entro 60 giorni dalla entrata in vigore della legge n. 99 del 2009 (quindi entro il 15 agosto 1999) dovesse scattare sia in presenza sia in assenza di una misura cautelare;

– ha sollevato q.l.c. per violazione dell'art. 24 Cost., atteso che l'esercizio di un simile diritto processuale sarebbe stato reso eccessivamente difficile per la difesa tecnica di parte, dell'art. 111 Cost. (e delle correlative norme CEDU) in tema di equo processo, nella parte in cui la pedissequa applicazione di tale disposizione si rivelerebbe "susceptibile di determinare un'estinzione a sorpresa del giudizio".

III. – La Corte, dopo aver esaminato la vicenda processuale sottesa e le argomentazioni sviluppate nell'ordinanza, nel ritenere fondata la q.l.c., ha osservato quanto segue:

- a) la disposizione censurata, al comma 1 (non oggetto di censura), ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza territoriale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio «*tutte le controversie, anche in relazione alla fase cautelare e alle eventuali questioni risarcitorie, comunque attinenti alle procedure e ai provvedimenti dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati concernenti la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 400 MW nonché quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti*»;
- b) il comma 5, oggetto della remissione, in particolare, precisa, in punto di giurisdizione e competenza, che tale devoluzione si applica «*anche ai processi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge*» e che «*l'efficacia delle misure cautelari emanate da un'autorità giudiziaria diversa da quella di cui al comma 1 permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio,*

con sede in Roma, dinanzi al quale la parte interessata ha l'onere di riassumere il ricorso e l'istanza cautelare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge»;

- c) il dubbio di costituzionalità cade sulla opzione legislativa di non accompagnare la previsione normativa con la garanzia che le parti, mediante un avviso, siano rese edotte dell'onere di riassumere la causa di fronte al giudice divenuto competente per effetto dell'art. 41, comma 1, della legge n. 99 del 2009 cit.;
- d) la disposizione censurata è stata in seguito abrogata dall'art. 4, comma 1, numero 43, dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010, e riprodotta dall'art. 135, comma 1, lettera f), c.p.a. Tuttavia, come rilevato dal rimettente, essa continua a trovare applicazione nel giudizio principale, in cui l'effetto estintivo causato dalla omessa riassunzione si è determinato fin dal 2009, ed è quindi interamente disciplinato dalla norma censurata;
- e) deve ritenersi fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la norma censurata riconnette all'inerzia delle parti l'effetto estintivo del giudizio, che costituisce la più grave delle conseguenze processuali:
 - e1) ciò accade in conseguenza di una deroga (la cui legittimità costituzionale in sé il rimettente non pone in dubbio) ad un principio di carattere generale quale è quello della *perpetuatio iurisdictionis* (codificato dall'art. 5 c.p.c. e applicabile al processo amministrativo ai sensi dell'art. 39 c.p.a.), secondo il quale la giurisdizione e la competenza sono determinate con riguardo alla legge vigente al momento della proposizione della domanda giudiziale;
 - e2) eventuali deroghe a tale principi devono nondimeno essere accompagnate, allorché comportino l'onere per la parte di riassumere il giudizio davanti al giudice competente entro un termine perentorio, da accorgimenti che garantiscano alle parti stesse l'effettiva conoscenza del mutamento normativo, *medio tempore* intervenuto. E ciò in ragione, per un verso, del naturale affidamento che le parti ripongono nella stabilità della competenza del giudice, una volta che il processo abbia avuto inizio, e, per altro verso, della particolare gravità della sanzione della decadenza che presidia il mancato adempimento dell'onere nel termine prescritto;
 - e3) in tal senso, in relazione a ipotesi normative di estinzione del giudizio amministrativo a causa della inattività delle parti, il legislatore ha posto a carico delle segreterie dei Tribunali l'adempimento di doveri informativi, volti ad agevolare l'esercizio del diritto di difesa;
 - e4) nelle ipotesi in cui la legge connetta all'inerzia delle parti l'estinzione del processo amministrativo, si rileva la tendenza del legislatore a favorire l'adempimento processuale con la collaborazione degli uffici (come avviene

in ipotesi di estinzione del giudizio amministrativo per perenzione del ricorso ultra-quinquennale, senza che sia stata avanzata nuova istanza di fissazione di udienza, che non può essere rilevata, se non a seguito di avviso alle parti costituite dalla segreteria del Tribunale per permettere loro di attivarsi, cfr. art. 82 c.p.a., preceduto dall'analogo art. 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205, recante «*Disposizioni in materia di giustizia amministrativa*»);

f) l'onere di riassunzione di una causa pendente avanti al giudice divenuto competente discende da un'iniziativa del legislatore del tutto peculiare, e derogatoria rispetto all'ordinario andamento del processo, a differenza della perenzione per inattività processuale, che è un effetto tipico del giudizio amministrativo;

f1) pertanto è manifestamente irragionevole la scelta di negare alla parte il concorso degli uffici del giudice nel predisporre le attività processuali necessarie alla prosecuzione della causa, in un'ipotesi peculiare e derogatoria, benché esso sia invece offerto, per casi connaturati all'andamento del processo, in applicazione di una regola generale;

f2) il legislatore avrebbe potuto assegnare al giudice preventivamente adito il compito di dichiarare il proprio difetto di giurisdizione e di competenza, secondo quanto ordinariamente accadeva per effetto dell'art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile), che ha optato per tale soluzione al fine di garantire la *translatio iudicii* nei casi di carenza di giurisdizione. Non diversamente il legislatore si era in precedenza orientato con l'art. 3;

f3) la scelta di imporre un onere di riassunzione a carico delle parti, in assenza di una pronuncia giurisdizionale, non è in sé costituzionalmente illegittima, atteso che essa persegue un obiettivo di celerità nella trattazione di delicate controversie attinenti ad interessi significativi. Allorché tuttavia, come nel caso in esame, l'onere stesso non sia accompagnato dalla previsione di un avviso alle parti costituite (dal quale decorra il termine breve fissato per la riassunzione) ed esso decorra dall'entrata in vigore della legge, la scelta configura una eccentricità lesiva del principio di ragionevolezza;

f4) l'art. 41, comma 5, della legge censurata va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che il termine per la riassunzione del ricorso decorra dalla data di entrata in vigore della medesima legge. Spetta al giudice rimettente decidere quali effetti tale pronuncia produca nel giudizio principale.

IV. – Per completezza si osserva quanto segue:

- g) la q.l.c. è stata sollevata dalla citata ordinanza del Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 19 luglio 2019, n. 5090, che ha ritenuto *“rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 41 comma 5 della l. 23 luglio 2009 n. 99, nella parte in cui – in materia di controversie attinenti alle procedure e ai provvedimenti dell’amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati concernenti la produzione di energia elettrica e in particolare relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale – prevede un onere di riassumere il ricorso avanti il T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, entro sessanta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge stessa anziché dalla data della ricezione dell’avviso dell’onere di riassunzione”*. Alla citata News US, n. 92 del 26 agosto 2019, si rinvia, oltre che per l’esame delle argomentazioni sviluppate dal collegio: al § h), per precedenti giurisprudenziali in tema di estinzione del giudizio; al § 1), sulla decorrenza del termine per riassunzione – prosecuzione giudizio a carico della parte; al § j), sul concetto di “conoscenza legale” ai fini della decorrenza dei termini per l’estinzione nel processo amministrativo;
- h) sulla ragionevolezza delle norme e sul sindacato esercitabile dal giudice delle leggi, si veda:
- h1) Corte costituzionale, sentenza 21 dicembre 2020, n. 275 (oggetto della News US n. 20 del 18 febbraio 2021, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti e riferimenti giurisprudenziali), secondo cui *“È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 605, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nella parte in cui – in materia di concorsi per l’accesso alla qualifica di direttore dei servizi generali ed amministrativi delle scuole (DSGA) – limita il periodo per il conseguimento del requisito dei tre anni di servizio nelle mansioni di DSGA, in alternativa al titolo culturale (laurea), alla data di entrata in vigore della legge stessa (ovvero un anno prima del termine previsto per la presentazione della domanda al concorso) e non alla successiva data di scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione. La deroga alla regola del pubblico concorso, allorché ricorrano i presupposti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale, si estende infatti anche a quella relativa al momento del possesso dei requisiti onde accedere alla procedura selettiva, qualora ciò non ecceda i limiti della ragionevolezza, rientrando tale scelta nella ampia discrezionalità del legislatore”*;
- h2) sulla oscurità della norma, sulla ragionevolezza della scelta normativa, sulla sicurezza giuridica, sull’obbligo del giudice di enucleare il significato possibile della norma e la sua conformità alle disposizioni costituzionali, Corte cost., ordinanza 19 giugno 2019, n. 151 (di cui alla News US n. 72 del 28 giugno 2019, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti e riferimenti

giurisprudenziali), secondo la quale “Sono manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 3, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali), sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 3 e 101, secondo comma, della Costituzione”;

- i) Corte costituzionale, sentenza 13 giugno 2019, n. 143 (in *Foro it.*, 2019, I, 2615; oggetto anche della News US n. 77 del 3 luglio 2019 cui si rinvia per i riferimenti di dottrina e giurisprudenza), che ha dichiarato incostituzionale l’art. 3, comma 10-bis, della legge della Regione Valle d’Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (proroga, per l’anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), come introdotto dall’art. 25, comma 1, della legge della Regione Valle d’Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d’Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali*», nella parte in cui, ai fini della restituzione dei contributi regionali ricevuti, equipara alla messa in liquidazione dei Consorzi fidi regionale la loro fusione con altri Confidi operanti in diversa Regione.