

**CORTE COSTITUZIONALE;** sentenza 22 aprile 1992, n. 189 (*Gazzetta ufficiale*, 1<sup>a</sup> serie speciale, 29 aprile 1992, n. 18); Pres. CORASANITI, Est. GUZZI; Grillo c. Consiglio superiore della magistratura; interv. Pres. cons. ministri. *Ord. Tar Sicilia 30 maggio 1991* (G.U., 1<sup>a</sup> s.s., n. 44 del 1991).

**Ordinamento giudiziario — Consiglio superiore della magistratura — Deliberazione — Ricorso — Competenza del Tar Lazio — Questioni infondate di costituzionalità** (Cost., art. 3, 24, 125; r.d.leg. 15 maggio 1946 n. 455, statuto della regione siciliana, art. 23; d.leg. 6 maggio 1948 n. 654, norme per l'esercizio, nella regione siciliana, delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato, art. 1, 5; l. 24 marzo 1958 n. 195, norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, art. 17; l. 6 dicembre 1971 n. 1034, istituzione dei tribunali amministrativi regionali, art. 2, 3, 31, 40; l. 12 aprile 1990 n. 74, modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, art. 4).

*È infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli art. 3 e 24 Cost., dell'art. 4 l. 74/90, nella parte in cui attribuisce al Tar Lazio la competenza sui ricorsi dei magistrati ordinari contro le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, per la deroga così disposta al criterio del foro speciale del pubblico impiego in relazione alla sede di servizio, valevole per tutti gli altri pubblici dipendenti, e per i conseguenti maggiori costi e difficoltà per i magistrati in servizio fuori del distretto di Roma, di adire a propria tutela il giudice amministrativo. (1)*

*È infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 125 Cost. e all'art. 23 dello statuto della regione siciliana, in relazione all'art. 1 d. leg. 654/48, dell'art. 4 l. 74/90, nella parte in cui attribuisce al Tar Lazio la competenza sui ricorsi dei magistrati ordinari contro le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, per la deroga così disposta al principio per cui tutti i tribunali amministrativi regionali dovrebbero poter conoscere le controversie sui provvedimenti degli enti e degli organi centrali, e per la conseguente sottrazione di competenza, in appello, al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana. (2)*

(1-2) L'ordinanza con cui il Tar Sicilia ha sollevato le questioni di costituzionalità ora dichiarate infondate, è ugualmente riportata per il maggiore approfondimento dato dalla sua motivazione a tali questioni, e per il più incisivo rilievo da essa attribuito al profilo della inderogabilità della contestata competenza del Tar Lazio, in questo fascicolo, III, 340, con nota di richiami, cui si rinvia per l'inquadramento della materia del contendere.

\* \* \*

#### Giudice amministrativo e giudici amministrativi.

1. - La sentenza pare passare solo al lato dell'essenziale; almeno, nel suo «Considerato in diritto»; la cui linea argomentativa si basa su quelli che sicuramente sarebbero in ogni caso i due fattori fondamentali di giustificazione delle modificazioni al regime normale del riparto di competenze tra tribunali amministrativi regionali, in ordine ai ricorsi contro le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura: ossia, la «...particolare posizione che il Csm occupa nell'ordinamento costituzionale della repubblica...» e lo *status* rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti». Ma questi elementi sono stati utilizzati per fondare la conclusione della legittimità costituzionale solo dell'attribuzione alla competenza del Tar per il Lazio delle impugnazioni delle deliberazioni sudette; ossia, solo come specifici criteri di collegamento tra questo tribunale e queste deliberazioni: accanto e, se necessario, in deroga agli altri criteri di collegamento legislativamente accolti per definire in generale la competenza dei tribunali amministrativi regionali, quali la sede dell'ente o dell'organo emanante il provvedimento da impugnare, i limiti territoriali di rilevanza di questo, e, soprattutto, la sede di servizio del dipendente pubblico, sul cui rapporto di impiego venisse a incidere.

Ma il problema era ben altro: l'attribuzione alla competenza, così determinata del Tar per il Lazio, del carattere della inderogabilità; quindi: l'eccezionalità dalle parti, della incompetenza del diverso tribunale amministrativo regionale adito, al di fuori dei termini e delle forme del regio-

*Fatto.* — 1. - Con ricorso notificato il 14 novembre 1989 e depositato il 6 dicembre 1989 presso la cancelleria del Tar della Sicilia, il dottor Renato Grillo, magistrato di tribunale con funzioni di giudice presso il Tribunale di Palermo, impugnava la delibera del Consiglio superiore della magistratura (Csm) in data 19 luglio 1989 con la quale gli veniva negata la nomina a magistrato di appello, chiedendone l'annullamento per vari motivi. Con altro ricorso, notificato il 23 maggio 1990 e depositato il 1° giugno 1990 presso la cancelleria della stessa autorità giudiziaria, il Grillo impugnava, per gli stessi motivi dedotti in precedenza, il d.p.r. in data 16 ottobre 1989 (registrato alla Corte dei conti il 26 febbraio 1990), adottato in conformità alla predetta delibera del Csm.

lamento di competenza; sua rilevanza comunque d'ufficio; sua proficuità come motivo di appello. Carattere di inderogabilità che era stato bene sottolineato dall'ordinanza di rimessione del Tar per la Sicilia (in questo fascicolo, III, 340), nella ricostruzione che ha operato, della portata della disposizione che ha sottoposto al sindacato di costituzionalità; con osservazioni che conseguentemente si possono cogliere di riflesso anche nella sentenza ora riportata; ma, appunto, solo conseguentemente, e quasi esclusivamente solo nel suo «Ritenuto in fatto»: in particolare, senza che tale interpretazione sia stata contraddetta.

2. - Se la questione sottoposta al sindacato della Corte costituzionale fosse stata percepita nella pronuncia riportata, e prospettata nei suoi più esatti termini per tutto lo sviluppo delle argomentazioni giuridiche, e fino alla loro conclusione, questa avrebbe potuto essere di segno opposto? Non lo si può escludere, per quanto lo si voglia ritenere improbabile.

Giacché, in tale ipotesi, la sentenza non avrebbe potuto non tenere conto di questo dato: la eccezionalità della inderogabilità dei criteri di riparto di competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali; e, specificamente, della eccezionalità della inderogabilità della competenza del Tar per il Lazio. Questa è la soluzione cui è approdata la giurisprudenza, sia pure nello sfondo di un quadro dottrinale molto meno univoco e assai più dibattuto; cui è approdata, in particolare, anche nell'ipotesi nella quale il provvedimento impugnato sia della maggiore importanza per i suoi profili soggettivi e oggettivi, e, quindi, si impongano temi di riflessione analoghi a quelli considerati dalla pronuncia ora riportata: ossia, quando il provvedimento impugnato sia un atto a rilevanza generale, e addirittura di natura normativa, nonché emanato con decreto del presidente della repubblica. Così che, se si prescinde dalla disciplina del contenzioso elettorale, pressoché il solo caso nel quale con sicurezza si possa dire inderogabile la competenza di un tribunale amministrativo regionale (ma non necessariamente del Tar per il Lazio!), è la competenza del tribunale amministrativo regionale che ha emesso una sentenza cui l'amministrazione non abbia ottemperato, in ordine al conseguente ricorso per l'ottemperanza ad essa (sul tema, v. per tutti CAIANIELLO, *Diritto processuale amministrativo*, 320 ss., che espone il problema con ampiezza e precisione, concordando con la soluzione giurisprudenziale, ma anche dando largo spazio alle opinioni dottrinali divergenti e alle loro argomentazioni).

E, allora, la sentenza non avrebbe potuto non considerare la singolarità della inderogabilità della competenza del tribunale amministrativo regionale disposta dalla norma sospettata di incostituzionalità, rispetto alla generale derogabilità della competenza di questo medesimo giudice. Dal tribunale amministrativo regionale rimettente, non era stato proposto formalmente il corrispondente profilo di disparità di trattamento. Ma, ciò nonostante, l'eccezionalità della disposizione da sindacare, e quindi l'esigenza di una sua soddisfacente giustificazione, ne sarebbero risultate fortemente accentuate.

3. - Quella di una revisione critica della fondatezza della sentenza che si riporta, peraltro, non pare più essere ora la prospettiva più proficua di sua valutazione. Ormai la Corte costituzionale ha pronunciato il suo *dictum*, e se in precedenza doveva apparire improbabile un suo diverso segno, ben di più adesso deve sembrare non realistica la possibilità di un suo capovolgimento.

Ora, dunque, pare assai più importante valutare altri aspetti.

Anzitutto, notare le conseguenze che la sentenza stessa potrà comportare.

Che, più immediatamente, potrebbero coinvolgere l'interprete del diritto vigente: dalla affermazione della costituzionalità almeno in un caso, della inderogabilità della competenza del Tar del Lazio, e, prima ancora, dal rilievo che almeno quel caso di inderogabilità nel nostro ordinamento sussiste, probabilmente sollecitato a ripensare i tratti con i quali ha ricostruito il sistema di riparto tra i tribunali amministrativi regionali delineato dalla legge che questi tribunali ha istituito; e,

In particolare, il Grillo si doleva della circostanza secondo la quale sarebbe stato disatteso il parere del consiglio giudiziario di Palermo da parte del Csm; della utilizzazione, da parte del predetto organo, di elementi di giudizio (negativi) non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dalla normativa in vigore; della violazione del principio del *ne bis in idem* e delle disposizioni in tema di procedimenti disciplinari. Infine, lamentava una cattiva interpretazione dei fatti assunti a base del censurato provvedimento, in specie a proposito d'un incarico extra-giudiziario a suo tempo conferitogli.

Costituitasi in giudizio nell'interesse del Consiglio superiore della magistratura e del ministro di grazia e giustizia, l'avvocatura dello Stato resisteva su entrambi i ricorsi che, successivamente, venivano riuniti.

conseguentemente, a verificare se davvero, di quella inderogabilità, non ne esistano anche altri casi: in particolare, dal punto di vista che qui più interessa, i ricorsi contro decreti del presidente della repubblica, se non contro tutti i provvedimenti dell'amministrazione centrale dello Stato in genere, i quali comunque abbiano rilevanza per l'intero territorio nazionale.

E, poi, ma presumibilmente con più ampie implicazioni, il legislatore che quel diritto vigente può in ogni caso modificare: il quale, se non altro da quel che sembra essere lo spirito di questi anni, e ancor più di quelli del futuro prevedibile, sicuramente riceve e riceverà spinte tese al rafforzamento e all'ampliamento di quella inderogabilità così inaugurata con la norma ora riconosciuta costituzionalmente legittima; e che, nel recepirle e realizzarle, potrebbe essere confortato, appunto, dall'orientamento della corte. Al riguardo, si deve ricordare che esso, poco dopo aver emanato l'art. 4 l. 12 aprile 1990 n. 74, oggetto della sentenza ora riportata, ha per così dire recidivato: con l'art. 33, 1° comma, l. 10 ottobre 1990 n. 287, norme per la tutela della concorrenza e del mercato, che dopo aver sottoposto alla giurisdizione amministrativa esclusiva i ricorsi avverso i provvedimenti amministrativi adottati sulla base delle disposizioni di cui ai titoli da I a IV della legge, ha disposto che i ripetuti ricorsi vadano proposti al Tar per il Lazio.

E, ancor più, saggiare la consistenza delle premesse sulle quali la sentenza si basa, in ordine alla competenza del Tar per il Lazio, almeno nel caso disciplinato dalla norma sottoposta a sindacato: soprattutto ai fini di una prima valutazione dei probabili sviluppi legislativi.

4. - La sentenza ha ritenuto costituzionalmente giustificata la concentrazione nella competenza di tale tribunale, dei ricorsi contro le deliberazioni del Csm, per motivi i cui caratteri devono essere posti in evidenza: perché attengono a criteri assai diversi da quelli di collegamento territoriale, sulla cui base il legislatore del 1971 aveva distribuito la competenza tra i vari tribunali amministrativi regionali.

La sentenza (e prima ancora, ovviamente, la norma della cui costituzionalità si è dubitato, e chi l'ha formulata), infatti, si è basata sui due principali fattori già rilevati: le peculiarità e della posizione costituzionale del Csm, e dello *status* di magistrato sul quale le deliberazioni incidono; e, quindi, ha valorizzato ragioni che, in buona sostanza, possono sintetizzarsi nella importanza e nella delicatezza delle questioni dai ricorsi sollevate. Cui, a ben guardare, può essere accostato pure un terzo elemento ugualmente accennato in motivazione, seppure apoditticamente e quasi di sfuggita: l'esigenza «... largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado...»; nessun favore per il pluralismo delle opinioni, infatti, può arrivare a far considerare un bene in sé i contrasti di giurisprudenza che sono inevitabile conseguenza della distribuzione della competenza su identiche questioni tra organi giurisdizionali di pari grado: è ovvio, allora, che la costituzionalità della concentrazione di quei ricorsi, e, almeno fino a questo momento, solo di quei ricorsi, nella competenza del Tar del Lazio non può che riconnettersi alla rilevanza considerata veramente singolare, di quel che non può essere altro, appunto, che la loro importanza e delicatezza.

La sentenza (e, prima ancora, la norma sottoposta a sindacato), però, in tal modo, e sia pure quasi per implicito, è venuta a porre interrogativi di prima grandezza: sicuramente, se tutte le questioni sottoposte ai tribunali amministrativi regionali siano di pari rilievo; ma anche, e conseguentemente, se tutti i giudici amministrativi abbiano pari legittimazione a risolverle; e, quindi, se sia giustificato quel livellamento del loro ruolo che ha delineato la legge del 1971: con le scelte in ordine all'attribuzione di tutto il contenzioso di primo grado ai tribunali amministrativi regionali, e, più ancora, in ordine ai criteri di riparto della competenza, e in ordine alla derogabilità tendenzialmente generalizzata (così almeno, come si è detto, l'ha ricostruita la giurisprudenza ormai pacifica, e la dottrina dominante).

5. - Quanto al primo interrogativo, la risposta affermativa è del tutto ovvia e scontata.

Quanto possa essere diversa l'importanza e la delicatezza delle que-

2. - Con ordinanza depositata in data 29 agosto 1991 il Tar della Sicilia ha sollevato, in relazione agli art. 3, 24 e 125 Cost. e all'art. 23, 1° comma, dello statuto della regione siciliana (r.d. leg. 15 maggio 1946 n. 455) in rapporto al d. leg. 6 maggio 1948 n. 654, la questione di legittimità dell'art. 4 l. 12 aprile 1990 n. 74, nella parte in cui attribuisce al (solo) Tar del Lazio, sottraendoli all'esame degli altri tribunali amministrativi regionali altrimenti competenti secondo le norme generali ed in particolare in ossequio al c.d. foro speciale dei pubblici dipendenti stabilito dall'art. 3, cpv., ultima parte, della legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali (6 dicembre 1971 n. 1034), la competenza a decidere sui ricorsi in primo grado avverso i provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari.

stioni che oggi i tribunali amministrativi regionali devono affrontare, un solo esempio, quello del contenzioso sul pubblico impiego, pare possa essere sufficiente ad illustrarlo per l'evidenza del suo significato. I tribunali, infatti, in tale materia, possono essere giudici di una controversia di rilievo strettamente individuale, tanto modesta che se fosse trasferita alla giurisdizione ordinaria potrebbe ricadere nella competenza pretorile non solo per il carattere funzionale di questa; e, soprattutto, da risolversi alla stregua di un qualsiasi articolo di decreto presidenziale di ricezione degli esiti della contrattazione collettiva, definito di natura regolamentare dall'art. 17, 1° comma, lett. e, l. 400/88. Ma essi possono anche essere chiamati a valutare la legittimità proprio di una disposizione di un decreto presidenziale siffatto, se non, addirittura, di un intero decreto presidenziale del genere, per vizi di forma o di procedimento: con implicazioni, allora, che possono essere anche imponenti per la disciplina dei rapporti di impiego dell'intero comparto, e, quindi, con un salto di livello che non si può non dire macroscopico.

La valenza della ricordata sproporzione deve essere meglio precisata. Si noterà, allora, che il contenzioso sottoposto ai tribunali amministrativi regionali, di gran lunga nel maggior numero dei casi, riguarda controversie in ordine a provvedimenti amministrativi che concernono solo singoli individui, o cerchie limitate di soggetti, e che, comunque, non hanno una grande rilevanza sociale.

Statisticamente marginali, quindi, devono considerarsi i ricorsi contro atti che una grande rilevanza sociale, viceversa, hanno.

I quali ricorsi, per contro, presentano una importanza che è sproporzionatamente superiore al dato quantitativo: dalle impugnazioni di provvedimenti tariffari (si pensi alle ricorrenti controversie sulle tariffe telefoniche), a quelle, di grande attualità, degli estimi catastali; dalle impugnazioni degli atti che compongono organi a rilevanza costituzionale (per la verità più teorica che effettiva) come il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e lo stesso Consiglio superiore della magistratura, a quelle dei regolamenti governativi in genere. Anzi, a quest'ultimo proposito, si deve sottolineare un risvolto sul piano della giustizia amministrativa, del processo di delegificazione per via regolamentare prefigurato, invero finora con esito alquanto incerto, dal 2° comma dell'art. 17 l. 400/88: la sostituzione di una disposizione di livello primario con una di livello secondario non implica solo il trasferimento del sindacato nei suoi confronti dal giudice costituzionale a quello amministrativo; ma comporta anche, sotto la vigenza della regola tendenzialmente generale della derogabilità dei riparti di competenze tra i tribunali amministrativi regionali, da un sindacato accentrato, e accentrato in un organo di tanto rilievo, ad uno che potrebbe essere svolto, almeno accidentalmente, da un qualsiasi tribunale amministrativo regionale periferico.

6. - Agli altri interrogativi, viceversa, la risposta deve essere assai più cauta.

In linea generale, e in tutta banalità, si deve osservare che la capacità di decidere, e di ben decidere, dei vari organi giurisdizionali, non può che essere assai varia: perché necessariamente derivata dalla loro composizione anche numerica, dai ben diversi livelli di formazione dei loro componenti, di rigore delle selezioni cui essi sono stati e seguitano (o non seguitano) ad essere sottoposti, di maturazione della loro esperienza professionale, di attitudine originaria o acquisita ad assumersi responsabilità (non velleitariamente), e da quant'altro si voglia ritenere influente al riguardo. Con implicazioni del tutto ovvie: un sovradimensionamento, per così dire, della capacità di giudicare di un giudice, rispetto al grado di importanza e delicatezza delle controversie che gli sono affidate, si tradurrebbe puramente e semplicemente in uno spreco di risorse professionali, oggi tanto più da evitare, quanto meno la nostra società è in grado di produrle (cfr. A. PROTO PISANI, *L'istituzione del giudice di pace*, in *Foro it.*, 1991, V, 581, che, in relazione alle esigenze di nomina di giudici ordinari, quantifica in non «... più di duecento-trecento giovani laureati capaci di superare — anche senza brillante — le prove ...» del relativo concorso, quelli che «... allo stato attuale le nostre facoltà di giurisprudenza... sono in grado di sfornare

2.1. - Premettono i giudici rimettenti che l'originaria formulazione dell'art. 17 l. 24 marzo 1958 n. 195, istitutiva del Csm, prevedeva che avverso i provvedimenti da esso adottati era dato «ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità e alle sezioni unite della Corte di cassazione avverso quelli disciplinari». A seguito dell'emanazione della l. 6 dicembre 1971 n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, la giurisprudenza ha ritenuto che — non avendo l'art. 17 l. n. 195 del 1958 carattere di norma speciale — si dovesse estendere ai provvedimenti in questione il regime del doppio grado di giurisdizione introdotto, appunto, dalla l. n. 1034 del 1971. Tale orientamento non è stato più rimesso in discussione e, perciò, ne consegue che l'art. 4 l. 12 aprile 1990 n. 74, novellando il solo 2° comma dell'art. 17 della legge istitutiva del Csm, ha sostanzial-

mente modificato il precedente assetto delle impugnative, sostituendo alla competenza giurisdizionale in primo grado, ripartibile per ragioni di territorio fra tutti i tribunali amministrativi regionali, una competenza funzionale del solo Tar del Lazio.

In base alla l. n. 1034 del 1971 la competenza territoriale dei tribunali amministrativi regionali è espressamente derogabile dalle parti, anche quando riguardi il foro speciale dei pubblici dipendenti. Ma con la cennata modifica legislativa, che ha accentrato la competenza di primo grado sui ricorsi avverso i provvedimenti del Csm relativi ai magistrati ordinari presso il Tar del Lazio, si sarebbe pure venuta a mutare la natura di questo tipo di competenza che, nella specie, si configurerebbe come una competenza funzionale (o territoriale inderogabile).

annualmente»; ma un proporzionale sottodimensionamento di quella capacità in relazione a quelle controversie produrrebbe guasti di gravità intuitiva.

Una volta che, tra le controversie affidate ad un ordine giurisdizionale, si vengano a percepire distinzioni basate sul diverso livello della loro importanza e delicatezza, allora, diventa naturale anche cercare corrispondenti differenziazioni di livelli tra gli organi appartenenti a quell'ordine, in base alla loro diversa capacità di decidere, e, quindi, secondo parametri cui si è accennato: tra i quali distribuire la competenza su quelle controversie, naturalmente seguendo linee correlate. È soprattutto per esigenze del genere che, nella giurisdizione ordinaria, è distribuita la competenza di un medesimo primo grado, tra organi che pur debbano valutarsi di livello diverso dal punto di vista suddetto: come è già dimostrato in modo patente, limitando la considerazione ai soli giudici civili, dalla distinzione per valore della competenza, appunto in primo grado, tra conciliatore (adesso giudice di pace), pretore e tribunale.

È possibile tracciare distinzioni del genere tra i giudici amministrativi?

La legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali ha risposto di no: concentrando tutto il contenzioso di primo grado in questi tribunali, distribuendo tra di loro la competenza secondo indici di collegamenti territoriali senza attribuire rilevanza alla importanza e delicatezza delle questioni da essi giudicate, e, soprattutto, escludendo il carattere di inderogabilità di quella competenza.

La disposizione che ha concentrato nel Tar per il Lazio il contenzioso sulle deliberazioni del Csm, per le ragioni che si sono accennate, viceversa sembra aver risposto di sì: soprattutto attribuendo carattere di inderogabilità a questa competenza del Tar Lazio. Per questo è parsa di grande importanza: di una importanza che trascende la singola ipotesi pur rilevante così disciplinata, perché può proiettare la sua influenza, con molta ampiezza e incisività, su quel che potrebbe essere una linea di evoluzione del ruolo dei diversi giudici amministrativi, s'intende nel senso di una differenziazione del ruolo, e già confermata, come si è visto, dall'art. 33, 1° comma, l. 287/90.

E la sentenza ora riportata, che quella disposizione ha considerato non illegittima, almeno in relazione alle particolarità del suo oggetto, ha ugualmente dato una risposta affermativa: anche ad essa, allora, e per gli stessi motivi ora accennati, deve attribuirsi una pari rilevanza e potenzialità di sviluppi.

7. - Di quei problemi, tanto la disposizione sottoposta al sindacato della Corte costituzionale, quanto la sentenza ora riportata che l'ha avallata per quel tanto che alla corte compete, hanno cercato la soluzione definendo una competenza del Tar Lazio sganciata da specifici indici di collegamento territoriale perché basata sui diversi fattori che si sono indicati; e quindi valorizzando il suo ruolo rispetto a quello degli altri tribunali amministrativi regionali.

È una soluzione che mantiene l'attribuzione alla competenza di questi, della totalità dei giudizi di primo grado: che avrebbe questo pregio, se questo un pregio fosse. Ma che presenta subito i suoi limiti: facendo sorgere la questione della legittimazione del Tar Lazio a svolgere questo suo maggior ruolo. E, probabilmente, susciterebbe da questo punto di vista nuovi e più fondati dubbi di costituzionalità: almeno in difetto di una normazione che soddisfi ovvie esigenze di una sua composizione particolare, se non di una speciale selezione dei suoi componenti. Per questo, sembra indispensabile ricercarne altre.

Appare realistico impostare il problema nei limiti della attuale organizzazione su due gradi della giurisdizione amministrativa. Però, ad una diversa ipotesi almeno un accenno, in quanto rapido, si può fare: con l'osservazione che, in futuro, possano accentuarsi esigenze di un rafforzamento e di una migliore articolazione delle strutture giurisdizionali amministrative che oggi si fanno già sentire, soprattutto per il grande aumento del contenzioso davanti ai tribunali amministrativi regionali, e del relativo arretrato (salvo che il contenzioso su quel che oggi è

il pubblico impiego non venga devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario: con i rischi, peraltro, di sua grande inflazione bene sottolineati, di nuovo, da A. PROTO PISANI, *Il processo del lavoro a diciotto anni dalla sua riforma*, id., 1992, V, 86; e che divengano così imperative da portare alla istituzione di un grado intermedio di organi giurisdizionali amministrativi: del resto, secondo il modello dell'ultima riforma francese in materia, e anche, seppur nel diverso quadro di un ordinamento federale, del sistema tedesco; ossia: una serie di giudici amministrativi la cui competenza comprenda più regioni, o, almeno, siano veramente regionali, i quali siano di secondo grado rispetto a giudici di primo grado, che, del resto, già oggi, con la moltiplicazione delle sezioni distaccate, tendono sempre più ad essere solo poli-provinciali; con la conseguente rimodulazione del ruolo del Consiglio di Stato, che, evidentemente, non potrebbe più essere un giudice di una *renovatio iudicii*.

Comunque, nella prospettiva che si è detta realistica, del mantenimento dell'attuale (solo) doppio ordine di giudici amministrativi, è intuitivo quale potrebbe essere la soluzione alternativa alla valorizzazione del ruolo del Tar Lazio: quella della riserva al Consiglio di Stato di una serie di controversie, da individuarsi in prima battuta secondo la maggiore importanza e delicatezza, e da delimitarsi poi mediante linee ben meditate ed equilibrate; s'intende, sulla base di elementi obiettivi di differenziazione, sufficientemente idonei a giustificare costituzionalmente una simile diversità della loro disciplina processuale. Soluzione alternativa (come del resto quella diversa, sopra considerata di sfuggita), che introdurrebbe anche nella organizzazione della giurisdizione amministrativa scansioni e ritmi propri di quella ordinaria: nella quale è modulo di assoluta normalità quello per cui l'organo giurisdizionale che rispetto a determinate controversie si ponga come giudice di appello, possa essere anche giudice di primo grado, in ordine ad altre controversie ritenute, rispetto alle prime, di rilevanza maggiore. E che potrebbe facilmente accompagnarsi a misure di garanzia della professionalità dei componenti di tale organo: tra le quali, l'esperienza sembra insegnare in primo luogo l'aumento, se non proprio il raddoppio, della percentuale dei posti vacanti da coprire mediante concorso diretto.

Del resto, in questo senso è anche il suggerimento che deriva pure dagli antecedenti della vicenda esaminata dalla sentenza che si riporta, e che questa ha sinteticamente richiamato: l'art. 17 l. 24 marzo 1958 n. 195, norme sulla costituzione e sul funzionamento del Csm, risolvendo diversi e gravi problemi di rilievo costituzionale, aveva previsto che i ricorsi per motivi di legittimità contro i provvedimenti riguardanti magistrati, conformi alle deliberazioni del consiglio, non concernenti la materia disciplinare, siano impugnabili davanti al giudice amministrativo; però non aveva fatto un generico riferimento ad esso, ma lo aveva individuato specificamente nel Consiglio di Stato. È vero che la disposizione era stata adottata tredici anni prima dell'emanazione della legge che ha istituito i tribunali amministrativi regionali; e questo è stato il principale argomento in forza del quale, una volta che questi entrarono in funzione, la disposizione è stata interpretata nel senso che allora appariva più conforme al sistema: nel senso che essa non apporterebbe deroghe al principio della generalità dell'attribuzione ai tribunali dei giudizi amministrativi in primo grado. Ma è anche vero che quella disposizione è stata formulata quando già da dieci anni era entrata in vigore, e quindi doveva essere ben nota, e per di più ritenuta di non più lontana attuazione, la previsione costituzionale che quella legge e quella istituzione impone.

D'altra parte, sarebbe una soluzione non del tutto sconosciuta già oggi nel nostro ordinamento. Anzitutto, vi sono i ben noti casi di giudizio di ottemperanza nei quali il Consiglio di Stato opera come giudice di unico grado, in ordine ai quali è intervenuta l'ordinanza della Corte costituzionale 395/88 (*id.*, 1989, I, 2421), sulla quale si tornerà in seguito. Ma la dottrina ha individuato altre ipotesi del genere (in proposito, QUARANTA, *Doppio grado di giurisdizione* (principio del), III, *Diritto processuale amministrativo*, voce dell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, XII, 1, 2), tra le quali la disposizione dell'art. 12, ultimo comma, d.p.r. 28 settembre 1973 n. 599 (istituzione e disciplina dell'imposta locale sui redditi), qui di particolare interesse per motivi che emergeranno tra poco, anche se collega la competenza in questione ad indici di rilevanza pur sempre

Secondo i giudici rimettenti non potrebbe darsi, infatti, una discrezionalità dell'amministrazione nella scelta di esperire o meno il regolamento di competenza, accettando, in contrasto con il precetto costituzionale di imparzialità della pubblica amministrazione, una volta il diverso foro adito dal magistrato e una volta contestandolo con l'esperimento del regolamento di competenza ex art. 31 l. n. 1034 del 1971. Il carattere funzionale di tale competenza del Tar del Lazio risulterebbe altresì dal fatto che, in deroga a ogni altro criterio stabilito dalla legge citata n. 1034, essa si radicherebbe esclusivamente in funzione dell'oggetto dell'impugnativa (provvedimenti riguardanti magistrati ordinari adottati su deliberazione del Csm).

In tali sensi deporrebbero anche i lavori preparatori.

Di conseguenza, tale diverso e nuovo tipo di competenza sarebbe inderogabile e, perciò, rilevabile d'ufficio ai sensi dell'art. 38 c.p.c.

2.2. - I giudici del Tar della Sicilia chiedono la censura della norma contenuta nell'art. 4 l. 12 aprile 1990 n. 74, innanzitutto con riferimento all'art. 3 Cost. A loro avviso, con la soppressione del foro della sede di servizio nei confronti dei soli magistrati ordinari verrebbe a determinarsi, a danno dei medesimi rispetto alle altre categorie di magistrati e alla generalità dei pubblici dipendenti (con rapporto d'impiego pubblicistico), una evidente disparità di trattamento. Mentre per tutti gli altri pub-

blici dipendenti continua ad applicarsi la regola del foro della sede di servizio, per i soli magistrati tale regola verrebbe meno, si che ne deriverebbe un danno per costoro consistente nell'impossibilità di giovare del tribunale amministrativo regionale della rispettiva sede di servizio, che è disposizione a tutela del lavoratore-pubblico dipendente in ordine ai ricorsi contro i provvedimenti che li riguardano.

Tale disparità non sarebbe sorretta da un adeguato fondamento giustificativo.

La motivazione emergente dai lavori preparatori, che fanno riferimento all'uniformità di indirizzo giurisprudenziale in ordine agli atti del Csm, non costituirebbe ragione appropriata e sufficiente atteso che orientamenti giurisprudenziali diversi sono il naturale portato della pluralità degli organi giudiziari tra loro equiordinati (i tribunali amministrativi regionali), mentre l'esigenza di *reductio ad unitatem* sarebbe tipica della funzione del giudice di appello che è riservata al Consiglio di Stato.

La carenza di specifiche esigenze giustificative si risolverebbe in una violazione del precetto costituzionale di uguaglianza. Del resto, la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 117 del 1990 (*Foro it.*, 1990, I, 2431) avrebbe accolto censura analoga (in materia di foro erariale per le controversie di lavoro dei dipendenti dell'ente Ferrovie dello Stato).

2.3. - Ad avviso dei rimettenti l'articolo impugnato sarebbe

solo territoriale: il provvedimento col quale il ministro delle finanze, quando il reddito assoggettato a tale imposta sia prodotto in più comuni, lo ripartisce tra di questi, è impugnabile davanti ai tribunali amministrativi regionali se tali comuni appartengono ad una sola regione, ma davanti al Consiglio di Stato se appartengono a regioni diverse.

Inoltre, nei vari progetti di quella che poi è diventata la legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, nonché nei dibattiti al riguardo, era talvolta sostenuta la tesi che dovessero rimanere al Consiglio di Stato, come giudice in unico grado, i ricorsi contro provvedimenti non aventi una rilevanza solo locale: in coerenza di una visione di tale legge, come soprattutto di attuazione dell'art. 125, 2° comma, Cost., ossia, di una norma della Costituzione collocata nel titolo V, dedicato alle regioni, alle province e ai comuni (cfr. QUARANTA, *op. loc. cit.*).

8. - A questa alternativa, è ovvia l'obiezione: il sacrificio del doppio grado di giudizio, che a prima vista parrebbe necessariamente conseguire.

Ma potrebbe essere non meno pronta la replica: non è detto che un doppio grado di giudizio non sia organizzabile anche all'interno del Consiglio di Stato. Vi è un esempio il cui richiamo si impone da sé: l'appello alle sezioni riunite della Corte dei conti contro le decisioni emesse dalle sezioni singole in materia diversa da quella delle pensioni. Ed è un modello che sicuramente può essere ricordato, ma solo con una avvertenza: che esso costituirebbe solo una delle numerose varianti possibili e immaginabili.

Si è preferito avanzare per prima questa replica, per evitare di affrontare un problema di fondo: se, quando e in quale misura, in un dato sistema processuale, un doppio grado di giudizio generalizzato sia auspicabile. Il dibattito al riguardo tra gli studiosi del processo civile, come si sa, è stato molto vivace. E la legislazione in proposito, risentendone, o per altri motivi, si è evoluta corrispondentemente, col pieno avallo della Corte costituzionale: ha previsto varie ipotesi nelle quali il doppio grado di giudizio è stato escluso. E, spesso, in un modo caratteristico, qui notoriamente significativo: ossia, disponendo, oltre che casi di inappellabilità di sentenze di primo grado, anche casi di attribuzione di competenza in unico grado (salvo, naturalmente, il ricorso per cassazione), direttamente al giudice che ordinariamente sarebbe stato di appello, e, quindi, superiore. E, al riguardo, al richiamo, tra i tanti, del più noto art. 19 l. 865/71, riguardante la competenza della corte di appello sui giudizi in materia di indennità di espropriazione, come si sa sopravvissuta alle sentenze 5/80 e 223/83 (*Foro it.*, 1980, I, 273 e *id.*, 1983, I, 2057) con le quali la corte ha dichiarato l'incostituzionalità dei criteri sostanziali per la determinazione di questa, se ne deve aggiungere almeno un altro: quello del 2° comma del già citato art. 33 l. 287/90, sulla tutela della concorrenza.

In questa breve nota a caldo, i temi di ampio respiro, che sono risultati coinvolti nel dibattito, non possono essere ripresi; se non per notare che essi certo non potrebbero venire ignorati, in un meno frettoloso esame dell'argomento: in una meno superficiale considerazione dei modi nei quali si potrebbe articolare meglio l'organizzazione del doppio grado di giudizio nella giurisdizione amministrativa; e, prima ancora, in una più realistica valutazione del bilancio dei vantaggi e degli svantaggi dell'attuale generalizzazione di questo: anche avuto riguardo con la massima concretezza, alle specifiche difficoltà e lentezze con le quali questa giurisdizione è attualmente esercitata.

S'intende, sia pure tenuto conto dei maggiori condizionamenti costituzionali che ipotecano specificamente questa materia: la previsione della istituzione dei tribunali amministrativi regionali da parte dell'art. 125, 2° comma, Cost., che li qualifica come «organi di giustizia amministrativa di primo grado». Essa, come si sa, è infatti la sola disposizione di quel massimo livello normativo che regoli, in genere, il doppio grado del giudizio. E per quanto, almeno in apparenza, provveda solo a istituire un doppio ordine di giudici amministrativi, ossia abbia un significato soprattutto organizzativo, è parimenti noto che è stata largamente utilizzata pure per trarne elementi ricostruttivi circa la disciplina del doppio grado di giudizio nel processo amministrativo: pure per fondare l'affermazione che, almeno per tale processo, anche se solo per tale processo, la garanzia del doppio grado sarebbe stata costituzionalizzata.

In proposito, chi si volesse collocare in una simile prospettiva, dovrebbe tenere comunque conto della giurisprudenza della Corte costituzionale. E, anzitutto, della notissima sentenza 1° febbraio 1982, n. 8 (est. Roehrsen) *id.*, 1982, I, 329, con nota di richiami, che ha dichiarato la incostituzionalità, per violazione, appunto, dell'art. 125, 2° comma, Cost., dell'art. 5, ultimo comma, l. 3 gennaio 1978 n. 1, in quanto escludeva l'appellabilità al Consiglio di Stato delle ordinanze emesse dai tribunali amministrativi regionali, sulle domande di sospensione cautelare di provvedimenti in materia di opere pubbliche e di impianti industriali; con l'affermazione della certezza che, nei confronti delle pronunce di quei tribunali (e non di altri giudici di primo grado in altre giurisdizioni), «... il principio del doppio grado di giurisdizione abbia rilevanza costituzionale» (sul contenuto di questo principio, specie in ordine ai suoi riflessi sulla struttura del giudizio di appello, QUARANTA, *op. cit.*, 3, nonché CIRILLO, in *Foro amm.*, 1988, 2377).

Ma, poi, dovrebbe attribuire la massima rilevanza alla non meno conosciuta e già ricordata ordinanza 31 marzo 1988, n. 395 (est. Caiariello), *cit.*, con nota di richiami, che ha dichiarato, viceversa, l'infondatezza addirittura manifesta della questione di costituzionalità, sempre in riferimento anche all'art. 125, 2° comma, Cost., dell'art. 37, 2° e 3° comma, l. 6 dicembre 1971 n. 1034, in quanto prevede che alcuni ricorsi al giudice amministrativo per ottenere l'ottemperanza dell'amministrazione ad un giudicato civile o amministrativo, vengano proposti al Consiglio di Stato in unico grado (cfr. ancora QUARANTA, *op. loc. cit.*, che, richiamando il già citato art. 12, ultimo comma, d.p.r. 599/73, che attribuisce al Consiglio di Stato in unico grado il ricorso contro un provvedimento che, interessando più regioni, trascende ciascuna di esse, e in relazione ai già ricordati progetti e dibattiti sulla istituzione dei tribunali amministrativi regionali, ritiene che la garanzia costituzionale del doppio grado di giurisdizione possa riguardare solo le controversie aventi rilevanza unicamente locale).

L'ordinanza ha dichiarato la manifesta infondatezza con l'affermazione (sostenuta anche col richiamo di un *obiter dictum* nella sentenza 62/81, *id.*, 1981, I, 1497), che il suddetto principio costituzionale del doppio grado del giudizio amministrativo vale solo nel senso di garantire l'appellabilità di tutte le pronunce dei tribunali amministrativi regionali, e non nell'opposto senso di riservare ad essi tutti i giudizi di primo grado: «... perché nessun'altra norma della Costituzione indica il Consiglio di Stato come giudice solo di secondo grado».



potenza fra gli organi giurisdizionali, nel rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, del canone di ragionevolezza.

Ora, nel caso della disposizione in esame, la particolare posizione assicurata al Consiglio superiore della magistratura nell'organizzazione dei pubblici poteri e la peculiarità dello *status* dei magistrati ordinari, in gran parte orientato dalla stessa Costituzione, danno pieno fondamento giustificativo a una regolamentazione, come quella introdotta dall'art. 4 l. n. 74 del 1990, che si discosta dalla regola, valevole per i pubblici dipendenti, del foro della sede di servizio.

La norma oggetto di censura risponde, inoltre, a un'esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado, e non palesa dunque profili d'illegittimità.

2. - La norma, a giudizio del tribunale amministrativo regionale rimettente, sarebbe ancora censurabile con riguardo all'art. 125, 2° comma, Cost. Sulla base di tale disposizione, infatti, tutti i tribunali amministrativi regionali periferici dovrebbero poter conoscere le controversie relative ai provvedimenti degli enti e degli organi centrali. L'art. 4 l. n. 74 del 1990 attuerebbe, di conseguenza, una deroga ingiustificata di tale disposizione costituzionale.

I rimettenti infine prospettano, come ulteriore motivo di contrasto con l'assetto costituzionale dello Stato, il conflitto fra l'art. 4 citato e l'art. 23, 1° comma, dello statuto della regione siciliana (r.d.leg. 15 maggio 1946 n. 455) in rapporto al d.leg. 6 maggio 1948, n. 654 istitutivo del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana. Invero, il Consiglio di giustizia amministrativa, organo che — pur costituendo un'articolazione del Consiglio di Stato — ha una speciale composizione con riguardo alla componente laica designata dal governo regionale, a seguito dell'introduzione della competenza funzionale al Tar del Lazio si vedrebbe parzialmente sottratta la propria competenza.

2.1. - Anche queste due ultime censure possono essere congiuntamente esaminate, e sono del pari infondate.

La norma impugnata non contrasta, infatti, né con l'art. 125, 2° comma, Cost. né con l'art. 23 dello statuto della regione siciliana.

Non contrasta con la prima disposizione perché l'attribuzione della competenza al Tar del Lazio, anziché ai diversi tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa. Il Tar del Lazio è parte, infatti, del sistema processuale amministrativo che consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato — in base alle regole proprie della giurisdizione amministrativa — ben oltre il caso oggetto dell'impugnativa in esame.

Non contrasta infine con la seconda disposizione, perché essa stabilisce soltanto che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le sezioni per gli affari concernenti la regione: norma in esecuzione della quale è stato a suo tempo istituito il Consiglio di giustizia amministrativa. In una previsione che non implica affatto — anzi esclude — la competenza a conoscere ogni tipo di controversie, specie con riguardo a questioni che non hanno alcun rapporto con la materia regionale.

Per questi motivi, la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 l. 12 aprile 1990 n. 74 (modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Csm), in riferimento agli art. 3, 24 e 125, 2° comma, Cost. ed all'art. 23, 1° comma, dello statuto della regione siciliana (r.d.leg. 15 maggio 1946 n. 455) in rapporto al d.leg. 6 maggio 1948 n. 654, sollevata dal Tar della Sicilia con l'ordinanza in epigrafe.

**CORTE COSTITUZIONALE;** ordinanza 2 aprile 1992, n. 160 (*Gazzetta ufficiale*, 1ª serie speciale, 15 aprile 1992, n. 16); Pres. CORASANITI, Est. MENGONI; Piccin c. Soc. Coge. Ord. Pret. Milano 1° luglio 1991 (G.U., 1ª s.s., n. 712 del 1991).

**Lavoro (rapporto) — Licenziamento illegittimo — Reintegrazione — Indennità sostitutiva — Questione manifestamente infondata di costituzionalità** (Cost., art. 3, 24, 41; l. 20 maggio 1970 n. 300, norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento, art. 18; l. 11 maggio 1990 n. 108, disciplina dei licenziamenti individuali, art. 1).

*È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, 5° comma, l. 20 maggio 1970 n. 300 (nel testo novellato dalla l. 11 maggio 1990 n. 108), nella parte in cui prevede la facoltà del lavoratore illegittimamente licenziato di optare per una indennità pari a quindici mensilità di retribuzione sostitutiva della reintegrazione, in riferimento agli art. 3, 24 e 41 Cost. (1)*

## II

**CORTE COSTITUZIONALE;** sentenza 4 marzo 1992, n. 81 (*Gazzetta ufficiale*, 1ª serie speciale, 11 marzo 1992, n. 11); Pres. BORZELLINO, Est. MENGONI; Miceli c. Soc. Confezioni riunite della Valcuvia. Ord. Pret. Varese - Gavirate 18 giugno 1991 (G.U., 1ª s.s., n. 38 del 1991).

**Lavoro (rapporto) — Licenziamento illegittimo — Reintegrazione — Indennità sostitutiva — Questione infondata di costituzionalità** (Cost., art. 3, 4, 35, 41; l. 20 maggio 1970 n. 300, art. 18; l. 11 maggio 1990 n. 108, art. 1).

*È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, 5° comma, l. 20 maggio 1970 n. 300 (nel testo novellato dalla l. 11 maggio 1990 n. 108), nella parte in cui prevede la facoltà del lavoratore illegittimamente licenziato di optare per una indennità pari a quindici mensilità di retribuzione sostitutiva della reintegrazione, in riferimento agli art. 3, 4, 35 e 41 Cost. (2)*

(1-2) La questione di legittimità costituzionale della peculiare indennità introdotta dalla l. 108/90 era già stata segnalata in dottrina: con riferimento alla sproporzione che si potrebbe determinare fra danno effettivo e risarcimento, v. SANDULLI-VALLEBONA-PISANI, *La nuova disciplina dei licenziamenti individuali*, Cedam, Padova, 1990, 48; critico anche il giudizio di SCOGNAMIGLIO, *La nuova disciplina dei licenziamenti individuali*, relazione al convegno di Verona del 20 ottobre 1990, in AA.VV., *I licenziamenti individuali*, Cedam, Padova, 1991, 180; l'«astuzia» del legislatore è criticata da ROMAGNOLI, *Piccole imprese e grandi traumi*, in *Lavoro e dir.*, 1990, 527.

Sulla natura dell'indennità, le posizioni in dottrina sono diverse: per la tesi dell'obbligazione con facoltà alternativa, accolta dalla Corte costituzionale: v. FOGLIA, *L'«opzione» economica del lavoratore reintegrato*, in *Dir. lav.*, 1991, I, 14-15; GHERA, *Le tecniche di tutela nello statuto dei lavoratori*, in *Giornale dir. lav. relazioni ind.*, 1991, 642; v. pure NAPOLETANO, *La nuova disciplina dei licenziamenti individuali*, Liguori, Napoli, 1990, 206; NAPOLI, *La tutela reale contro i licenziamenti*, in CARINCI (a cura di), *La disciplina dei licenziamenti dopo le leggi 108/90 e 223/91*, Jovene, Napoli, 1991, 164; CINELLI, *L'opzione per l'indennità sostitutiva della reintegrazione*, intervento al convegno di Verona, cit., 92.

Per la tesi dell'assimilabilità dell'opzione ad una ipotesi di dimissioni per giusta causa, D'ANTONA, in *Nuove leggi civ.*, 1991, 172; GAROFALO, *La nuova disciplina dei licenziamenti individuali: prime osservazioni*, in *Riv. giur. lav.*, 1990, I, 197; BIANCHI D'URSO, *Prime considerazioni sulla nuova disciplina dei licenziamenti individuali*, in *Mass. giur. lav.*, 1991, 349.

E per la tesi della assimilabilità alla risoluzione per inadempimento con risarcimento del danno ex art. 1453 c.c., FERRARO, in *I licenziamenti individuali. Commento alla legge 11 maggio 1990 n. 108*, Esi, Napoli, 1991, 64.