

MARIA CRISTINA CAVALLARO
Professore Ordinario di Diritto Amministrativo dell'Università di Palermo
mariacristina.cavallaro@unipa.it

L'ART. 125 DELLA COSTITUZIONE E LE RAGIONI DI UNA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PRESSO OGNI REGIONE

ART. 125 OF THE CONSTITUTION AND THE REASONS FOR ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EACH REGION

SINTESI

Il lavoro intende analizzare le ragioni della previsione costituzionale contenuta all'art. 125 Cost., secondo cui «Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica», per verificare se, e in che misura, l'istituzione di «organi di giustizia amministrativa di primo grado» presso ogni Regione costituisca un completamento del disegno costituzionale sul regionalismo, anche in funzione di una maggiore tutela dei diritti.

ABSTRACT

The paper intends to analyze the reasons for the constitutional provision contained in art. 125 of the Constitution, according to which “Administrative justice bodies of first instance shall be established in the Region, in accordance with the legal system established by the law of the Republic”, to verify whether, and to what extent, the establishment of “administrative justice bodies of first instance” in each Region constitutes a completion of the constitutional framework on regionalism, also aimed at ensuring greater protection of rights.

PAROLE CHIAVE: regioni, giustizia amministrativa, tutela dei diritti.

KEY WORDS: regions, administrative justice, rights protection.

INDICE: 1. La giustizia amministrativa nel Titolo V della Costituzione – 2. L'istituzione dei Tar e l'interpretazione dell'art. 125 Cost. nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa: il principio di distribuzione territoriale e il doppio grado di giudizio – 3. La perdurante attualità dell'art. 125 Cost.: dalla territorialità all'effettività della tutela.

1. La giustizia amministrativa nel Titolo V della Costituzione

L'art. 125 Cost., al secondo comma, prevede l'istituzione, presso ogni Regione, di «organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica»: nella sua originaria formulazione, la disposizione al primo comma prevedeva il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione, che doveva essere esercitato «in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubbli-

ca», aggiungendo la possibilità di una richiesta motivata di «riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale».

Com'è noto, la riforma del Titolo V della Carta costituzionale, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha abrogato le disposizioni costituzionali in materia di controllo (e dunque anche l'art. 130 Cost. relativo al controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali, affidato a organi della Regione), mantenendo necessariamente salva la previsione contenuta al secondo comma.

A un primo sguardo, i commi appena richiamati potrebbero apparire tra loro slegati. O, più verosimilmente, la previsione di organi di giustizia amministrativa di primo grado all'interno del Titolo V della Costituzione, dedicato e Regioni, Province e Comuni, potrebbe apparire un 'fuor d'opera', frutto di una imprecisione del costituente: che avrebbe dovuto più correttamente disporre la collocazione all'interno della Sezione III del Titolo III, dedicata agli organi ausiliari del Governo (ove sono definite le funzioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, art. 100 Cost.), ovvero all'interno del successivo Titolo IV, dedicato alla Magistratura. Eppure, tale lettura non appare convincente, perché tende a sottovalutare un legame e una armonia della versione originaria dell'art. 125 Cost., in sé considerata e nel contesto del Titolo V, che invece merita di essere apprezzata.

Nel tentativo di comprendere quali siano state le ragioni della scelta del costituente e quale significato ha assunto negli anni, e assume oggi, la previsione in commento può essere utile svolgere qualche considerazione ulteriore.

Se si guardano i lavori preparatori dell'Assemblea costituente, con riferimento al Titolo V, emerge con una certa evidenza l'intento di disegnare uno Stato unitario, bilanciato dalla volontà di garantire il decentramento delle funzioni, attraverso l'articolazione delle strutture amministrative delle Regioni a statuto ordinario. L'esigenza, che affiora dalla discussione svolta in Assemblea costituente, è quella di assicurare un giusto equilibrio tra l'affermazione del principio autonomistico degli enti territoriali e il rischio di spinte centrifughe delle stesse autonomie.

Ciò che colpisce, come sempre, è la capacità del costituente di proiettare lo sguardo in avanti, riuscendo a immaginare un modello regionale, articolato in Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario, che avrebbe preso forma a distanza di oltre vent'anni, con l'elezione dei primi Consigli regionali nel 1970¹, ma capace di interpretare sin da subito la ricchezza e la portata del

¹ L'iter per arrivare alla formazione delle Regioni com'è noto è stato abbastanza articolato: per una ricostruzione storica v. S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Volume I, Milano, 2012. V. anche R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, che mette in evidenza da un lato la creazione *ex novo* dell'ente regionale, dall'altro i precedenti storici del decentramento amministrativo. In ottica comparata, P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, 2005. Quanto al dibattito costituente, V. Falzone, F. Palermo, F.

disegno pluralista della Costituzione.

Con più specifico riferimento all'art. 125 Cost. la discussione in Assemblée per vero è quasi interamente dedicata al tema dei controlli.

La disciplina sul controllo dello Stato sugli atti delle Regioni trova il suo punto di equilibrio nella previsione di un controllo di sola legittimità, che tuttavia non avrebbe poi precluso la via per l'impugnazione dell'atto, in virtù del principio di giustiziabilità degli atti amministrativi.

In altre parole, gli organi dello Stato avrebbero limitato la propria funzione di controllo, in sede decentrata, alla verifica della conformità degli atti delle regioni alla legge²; ma, in ogni caso, l'esito del controllo non avrebbe limitato l'accesso alla tutela in sede giurisdizionale, in virtù della previsione contenuta nell'art. 113 Cost., secondo cui «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa»³. Per altro verso, il timore che un controllo dello Stato potesse tradursi in una compressione del principio autonomistico ha indotto il costituente a limitare le forme del controllo di merito, sicuramente più invasivo e penetrante, ammettendo la sola ipotesi di richiesta di riesame e nei casi previsti dalla legge.

Il quadro che ne viene fuori consolida il ruolo delle Regioni quali soggetti politici, muniti di potestà legislativa e titolari di funzioni amministrative, correlate alla cura degli interessi, a cui affidare il delicato compito di assicurare la necessaria convergenza tra l'esigenza di garantire la centralità e l'unità dello Stato, e la volontà di restituire slancio e dignità alle autonomie locali, nella prospettiva di una maggiore tutela dei diritti. Si tratta di una visione confermata negli orientamenti più maturi della Corte costituzionale, dove si coglie una idea di Regione, quale «ente politico esponentiale della comunità regionale, il cui fondamento e la cui garanzia sostanziale di fronte allo Stato e ai poteri del legislatore nazionale», vanno al di là della stessa competenza legislativa prevista dall'art. 117 Cost., risiedendo «piuttosto nell'art. 5 della Costituzione stessa»⁴.

Come già sottolineato, in tale contesto, appare significativo, oltre che peculiare, il contenuto e la collocazione del secondo comma dell'art. 125 Cost.

Innanzitutto, deve osservarsi come anche in tal caso il disegno costituzionale abbia trovato piena attuazione solo negli anni Settanta, quando con la leg-

Cosentino (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948.

2 A.M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1972, 576 s.

3 La questione in realtà è duplice, perché da un lato riguarda la possibilità di impugnare l'atto che abbia superato lo scrutinio di legittimità in sede di controllo, dall'altro lato concerne, al contrario, la possibilità di impugnare lo stesso atto di controllo: ipotesi quest'ultima divenuta assai più controversa proprio a seguito dell'abrogazione del 1° comma dell'art. 125 Cost. e del conseguente ampliamento della funzione di controllo in capo alla Corte dei conti. In argomento, cfr. M. CECCHETTI, *Il 'sistema' dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome*, in *federalismi.it*, 2022.

4 Corte Cost. 12 giugno 1991, n. 276.

ge 6 dicembre 1971, n. 1034, si è provveduto alla istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali. Nell'arco di tempo intercorso tra la previsione dell'art. 125 Cost. e l'istituzione dei Tar, la Corte costituzionale ha assunto un ruolo significativo, poiché a partire dagli anni Sessanta si è pronunciata sull'assetto della giustizia amministrativa all'epoca esistente, caratterizzato dalla presenza di organi ai quali erano affidate funzioni giurisdizionali, senza che tuttavia fossero assicurate le garanzie tipiche della giurisdizione.

Molto brevemente, con la sentenza n. 93 del 1965 sono state dichiarate incostituzionali alcune disposizioni della l. 18 maggio 1951, n. 328, nella parte in cui attribuivano ai consigli rispettivamente comunali e provinciali funzioni contenziose in materia elettorale. In particolare, le disposizioni censurate si sarebbero poste in contrasto «con l'art. 102 della Costituzione perché attribuiscono la funzione giudiziaria non al giudice ordinario, ma ai consigli comunali, che sono organi amministrativi; con l'art. 103, perché i soli giudici speciali consentiti dalla Costituzione sarebbero il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa, la Corte dei conti e i Tribunali militari; con gli artt. 103 e 108, perché i consigli comunali non sarebbero organi indipendenti e imparziali, ma direttamente interessati al risultato di questa loro attività giurisdizionale». Nel caso di specie, la Corte, da un lato, ha ritenuto ammissibile la circostanza che in un ordinamento democratico i giudizi elettorali, in materia di elezioni comunali, fossero affidati ai relativi Consigli, in quanto «si tratta di giurisdizione speciale d'antica tradizione», all'interno della quale devono essere garantite «l'indipendenza e l'imparzialità del giudicante»; tuttavia conclude nel senso dell'illegittimità costituzionale delle stesse disposizioni, la cui formulazione, in quanto estremamente vaga e imprecisa, non offre adeguate garanzie «per l'imparzialità del giudicante» e pertanto contrasta «con l'art. 108, comma secondo, della Costituzione».

Successivamente, la Corte, con la sentenza n. 55 del 1966, ha avuto modo di pronunciarsi sulla giurisdizione contabile affidata ai Consigli di prefettura dall'art 23 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383. In tal caso, il profilo di illegittimità costituzionale è stato rinvenuto nella composizione dei Consigli di prefettura, inidonea a garantire il «principio di indipendenza del giudice» e pertanto in contrasto «con l'art. 108, secondo comma, della Costituzione, il quale vuole assicurata l'indipendenza anche ai giudici speciali, e con lo stesso art. 101, secondo comma, il quale, disponendo che i giudici siano soggetti soltanto alla legge, li vuole sottratti, nel loro giudizio, ad ogni volontà esterna, che non sia quella obbiettiva della legge».

Il medesimo principio è stato poi confermato con la sentenza n. 30 del 1967 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 12 aprile 1945, n. 203, contenente alcune disposizioni sulla composizione della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale e in materia di ricorsi sui tributi locali. Il giudice delle leggi ha in questo caso osservato che la presenza nelle GPA del «Prefetto o chi ne fa le veci» e di due

“funzionari di carriera prefettizia” si traduce in una violazione del principio dell'indipendenza e non garantisce l'imparzialità e la terzietà dell'organo, per cui conclude nel senso dell'illegittimità delle previsioni impugnate, perché ritenute in contrasto con gli artt. 101 e 108 della Costituzione.

Alla medesima conclusione si giunge nella sentenza n. 33 del 1968, avente a oggetto le disposizioni in materia di Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta, anch'esse censurate perché, con riferimento alla composizione della Giunta, prevedevano la presenza di funzionari “in posizione di dipendenza gerarchica” rispetto al “potere esecutivo”, che non potevano assicurare l'indipendenza del giudizio. In particolare, la Corte afferma che «la partecipazione ad un organo giurisdizionale anche di un solo componente - non indipendente - è sufficiente a minare l'imparzialità dell'organo».

Infine, nella sentenza n. 49 del 1968, la Corte costituzionale si pronuncia sulla legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 1147 del 1966, che istituisce i Tribunali amministrativi per il contenzioso elettorale, concepiti, secondo la Consulta, «come parte degli istituendi Tribunali amministrativi regionali». La sentenza merita di essere richiamata perché salva la legittimità costituzionale della disposizione, osservando che, pur essendo singolare che tali organi siano stati creati «prima di quei Tribunali di cui devono costituire altrettante sezioni», «ciò non è motivo di illegittimità», sia poiché mancano norme o principi costituzionali che vietino l'introduzione graduale dei nuovi organi di giustizia amministrativa, sia perché non rileva il fatto che le Regioni non siano state ancora istituite. Infatti, precisa la Corte, i futuri organi di giustizia amministrativa di primo grado, previsti dall'art. 125, comma 2, Cost., sono “collegi giudicanti” che devono essere collegati, «prima che alla Regione come ente giuridico, alla Regione come entità territoriale e sociale determinatasi storicamente».

Tale ultimo orientamento sintetizza, in un certo senso, il filo conduttore che lega un po' tutte le pronunce prima richiamate: perché tende a ricondurre la previsione contenuta al secondo comma dell'art. 125 Cost. alla funzione della giurisdizione (e infatti l'illegittimità delle Giunte provinciali amministrative quali organi di giustizia amministrativa di primo grado è stata argomentata alla stregua degli artt. 101, 103 e 108 Cost.), senza però considerare approfonditamente la sua collocazione all'interno del Titolo V della Costituzione⁵.

2. L'istituzione dei Tar e l'interpretazione dell'art. 125 Cost. nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa: il principio di distribuzione territoriale e il doppio grado di giudizio.

Il vuoto legislativo prodotto dagli interventi demolitori del giudice delle leggi ha causato, da un lato, una concentrazione in capo al Consiglio di Stato, quale giudice di unica istanza, di tutte le controversie nelle materie prima asse-

⁵ Così, M. MAGRI, *La giustizia amministrativa tra Stato e Regioni*, in *Istituz. del Federalismo*, 2010, 111.

gnate agli organi soppressi e, conseguentemente, ha sollecitato l'intervento del legislatore, nell'istituire gli organi di giustizia amministrativa di primo grado, dando così piena attuazione all'art. 125 Cost.

Proprio a partire dalla istituzione dei Tribunali amministrativi regionali, sino ad arrivare alla adozione del Codice del processo amministrativo, il tentativo che si vuole affidare a queste brevi considerazioni è quello di verificare il ruolo degli organi di giustizia amministrativa di primo grado presso ogni Regione, come un completamento della giurisdizione amministrativa per «la tutela della giustizia nell'amministrazione» (art. 100 Cost.).

In altri termini, deve sottolinearsi come la scelta del costituente di collocare gli organi di giurisdizione di primo grado nel Titolo V della stessa Carta costituzionale, che si occupa di Regioni, Province e Comuni, non costituisce una svista o una imprecisione: al contrario, manifesta l'intento di assicurare un sindacato giurisdizionale, e dunque attraverso le garanzie tipiche della funzione giurisdizionale, sugli atti della amministrazione, unitamente ai controlli di legittimità esercitati da organi amministrativi istituiti con legge dello Stato.

Volgendo lo sguardo a ritroso, gli anni Settanta del secolo passato segnano il momento attuativo del disegno costituzionale del regionalismo, proprio attraverso l'istituzione delle Regioni, ma anche, come già detto, dei Tribunali amministrativi regionali. Nel tempo, però com'è di tutta evidenza, è mutato profondamente il quadro e sono cambiati gli assetti del regionalismo, da un lato; dall'altro lato, si è evoluto anche il sistema di giustizia amministrativa, secondo percorsi che non possono dirsi tra loro connessi.

Sin dalla loro istituzione, le Regioni hanno manifestato una natura ibrida, giacché tendono a rimanere sospese a metà tra l'essere soggetti politici, muniti di potestà legislativa, e la necessaria qualificazione in termini di enti amministrativi titolari di funzioni, correlate alla cura degli interessi; al tempo stesso, alle regioni si guarda come punto di equilibrio e di raccordo tra l'esigenza di mantenere la centralità dello Stato e il bisogno di riconoscere la piena realizzazione del principio autonomistico, fortemente compresso dall'esperienza fascista⁶.

La condizione di crisi quasi perenne del regionalismo italiano spinge nella direzione del progetto riformatore che sfocia nella modifica del Titolo V della Costituzione e che oggi trova ulteriore compimento nel regionalismo differenziato. Anche in tal caso, appare decisivo l'intervento della Corte costituzionale, che, oltre a frenare le spinte centrifughe che avevano alimentato il dibattito politico precedente alla riforma del Titolo V, si è orientato nella direzione di individuare una linea di confine coerente tra le diverse materie oggetto di potestà legislativa, contribuendo a dare maggiore stabilità e certezza al riparto di funzioni legislative tra Stato e Regioni. E tuttavia, anche questo va detto, gli orien-

⁶ Si tratta di considerazioni che, unitamente a quelle che seguono, sono state già svolte in M.C. CAVALLARO, *Divario territoriale, coesione sociale e tutela dei diritti: il ruolo delle regioni in tempi di crisi*, in questa *Rivista*, 2022.

tamenti della Corte hanno probabilmente indebolito il progetto originario, ridimensionando l'effettiva portata della riforma, pensata in favore dell'autonomia regionale⁷. Sul piano delle funzioni amministrative, la riforma del Titolo V implica l'abbandono del criterio del parallelismo, in favore di una sussidiarietà verticale che tuttavia, pur essendo pensata per assicurare «il più ampio decentramento» immaginato dal costituente, non ha prodotto una effettiva distribuzione delle funzioni verso il basso⁸.

In tempi più recenti, ha poi trovato parziale attuazione il c.d. regionalismo differenziato, previsto dall'art. 116, comma 3 Cost., che ammette «forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie di potestà concorrente e in quelle specifiche di potestà esclusiva dello Stato, e inserito nella riforma del Titolo V come un elemento ulteriore di autonomia da assicurare alle regioni ordinarie⁹, per ridurre la distanza rispetto alle regioni a statuto speciale: ma, com'è

⁷ Si veda ad esempio, Corte Cost. 25 settembre 2003, n. 303, sulla direzione «ascensionale» del principio di sussidiarietà, tale per cui «quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato».

⁸ È mancato infatti un adeguato intervento legislativo (a parte la legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. legge La Loggia) che guidasse il trasferimento, anche in termini di assegnazione delle risorse. È mancata, inoltre, una puntuale disciplina sulle forme del coordinamento tra Stato e regioni e i relativi strumenti: il raccordo è stato affidato al sistema delle Conferenze ovvero, più in generale, al principio di leale collaborazione, che, anche nell'interpretazione della Corte costituzionale, sembra caratterizzare l'intervento del legislatore costituzionale del 2001: cfr. Corte Cost. 9 novembre 2016, n. 251, nonché, in dottrina, F. CORTESE, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue magnifiche sorti e progressive: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 2017, 119.

⁹ L'art. 116 comma 3 Cost. richiama le lettere l), in tema di organizzazione della giustizia di pace, n), in materia di istruzione ed s), tutela dell'ambiente ed ecosistema, dell'art. 117, comma 2, Cost. Per ulteriori approfondimenti in tema di regionalismo differenziato, senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia a: N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in Aa., Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 159 ss. e 51 ss.; L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Bologna, 2002, spec. 67 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002; R. BIN, «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Ist. fed.*, 2008, p. 9 ss.; L. VIOLINI, *L'Autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 2018, 4, p. 331; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 2, p. 19; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo*, 2019, 2, pp. 40 s.; A. Piraino, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it.*, 2019, 8, p. 20. Per quanto concerne, invece, l'iter parlamentare di approvazione del regionalismo differenziato cfr.: D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. ddifferenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2019, 3, pp. 29 ss. Sulla non emendabilità dell'intesa si vedano, tra gli altri, E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 2, p. 15; A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (Art. 116, u.c., Cost.)*, in *Rivista AIC*, 2020, 4, pp. 322 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 4, p. 668.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it.*, 2019, 6, pp. 26 ss. Da ultimo, per ulteriori approfondimenti sulla sentenza del 3 dicembre 2024, n. 192 con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale della

noto, la riforma introdotta con la legge n. 86 del 2024 ha subito una battuta d'arresto con l'intervento della Corte costituzionale¹⁰.

Le trasformazioni del regionalismo, qui solo sommariamente riprese, non hanno avuto conseguenze, almeno apparentemente, rispetto al ruolo del giudice amministrativo di primo grado.

Come s'è detto, l'istituzione dei Tar è pressoché coeva alla nascita delle Regioni, ma non si può dire che dalle riforme di quegli anni affiori un collegamento, ovvero una armonia complessiva, che leghi tra loro le righe dell'art. 125 Cost., o dia conto della collocazione della disposizione all'interno del Titolo V della Costituzione. In altre parole, quel disegno costituzionale che lega gli organi di giustizia amministrativa di primo grado all'interno delle Regioni fa fatica a rendersi manifesto.

Anzi, deve osservarsi come mentre il regionalismo sembra imprigionato in una condizione di persistente incompiutezza, l'attività dei Tar manifesta sin da subito una spiccata capacità del neo-nato giudice amministrativo di primo grado di dare adeguata e pronta risposta alla domanda di tutela del cittadino.

Si pensi, ad esempio, alla ricca e copiosa giurisprudenza amministrativa che ha provato ad ampliare i poteri del giudice amministrativo in sede cautelare: dall'ordinanza di remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 21 ult. co. della legge Tar, nella parte in cui, limitando l'intervento del giudice amministrativo alla sola sospensione dell'esecutività dell'atto impugnato, «non consente al giudice stesso di adottare nelle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego, sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva, i provvedimenti d'urgenza che appaiono secondo le circostanze più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito»¹¹; alle pronunce volte ad ammettere, anche nel giudizio amministrativo, la tutela cautelare *ante causam*, poi introdotta in parte con la legge n. 205 del 2000, ma poi soprattutto con il Codice del processo amministrativo¹². Altrettanto può dirsi della giurisprudenza in tema di mezzi istruttori, soprattutto nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Sul punto, il rinvio è alla sentenza della Corte costituzionale n. 146 del 1987 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge Tar «nella parte in cui, nelle controversie di impiego di dipendenti dello Stato e di enti, riservate alla giurisdizione esclusiva amministrativa, non consentono l'esperimento dei mezzi istruttori» previsti dal codice di procedura civile. L'argomentazione seguita tende a sottolineare come

legge n. 86 del 2024, si v.: L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *Lecostituzionaliste.it.*, 2024, 2; A. SAITTA, *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024* in *federalismi.it.*, 2025.

10 Si tratta della sentenza n. 192 del 2024.

11 La questione, in particolare, fu sollevata dal Tar Lazio, con ordinanza del 10 marzo 1980, ed è stata poi accolta dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 190 del 1985.

12 Il riferimento è all'ordinanza del Tar Lombardia, 15 febbraio 2001, ma, in questo caso, la questione di legittimità costituzionale non è stata accolta dalla Corte costituzionale, che con l'ordinanza n. 179 del 2002, ne ha dichiarato la manifesta infondatezza.

la limitazione dei mezzi istruttori nel processo amministrativo, che si traduce in una limitazione della «ricerca della verità nelle relative controversie», è contraria al principio di ragionevolezza, nonché «alla tutela dell'azione in giudizio e alla garanzia del diritto di difesa»¹³. Nello stesso periodo, il Tar Valle d'Aosta aveva provato a sollevare la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni della legge Tar, nella parte in cui non consentivano, nelle questioni pregiudiziali relative a diritti, definibili dal giudice amministrativo *incidenter tantum* nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità, di esperire gli stessi mezzi di prova di cui poteva avvalersi il giudice ordinario per la soluzione, in via principale, di identiche questioni. In tal caso, tuttavia, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la q.l.c., ritenendo che «a differenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la giurisdizione generale di legittimità concerne sempre la tutela degli interessi legittimi anche quando nell'esercizio di essa sia necessario decidere in via incidentale questioni attinenti a diritti soggettivi»¹⁴.

Quanto all'interpretazione dell'art. 125 Cost., comma secondo, l'orientamento maturato nella giurisprudenza amministrativa e costituzionale ne ha sottolineato il profilo legato alla garanzia di un ragionevole e adeguato principio di distribuzione territoriale della competenza del giudice amministrativo, ma soprattutto quello relativo alla necessità del doppio grado di giudizio: lasciando in ombra, come già osservato, il legame della disposizione in commento con il Titolo V della Costituzione.

Riguardo al doppio grado di giudizio, è noto l'orientamento risalente della Corte costituzionale, che proprio a partire dall'art. 125 Cost. e sempre in tema di tutela cautelare nell'ambito della giurisdizione amministrativa, ha sostenuto la rilevanza costituzionale del principio in parola. In particolare, secondo la Corte, poiché il giudizio amministrativo «verte particolarmente nella sfera del pubblico interesse», si rende opportuno «il riesame delle pronunce dei tribunali di primo grado da parte del Consiglio di Stato, che trovasi al vertice del complesso degli organi costituenti la giurisdizione stessa». Per tale ragione, «non v'ha dubbio che nel settore in parola il principio del doppio grado di giurisdizione abbia rilevanza costituzionale»¹⁵.

In tempi più recenti, secondo il Consiglio di Stato, la previsione costituzionale deve essere letta alla luce del principio di effettività della tutela, in modo da assicurare il più possibile un esame della causa articolato sui due gradi di merito. In questa prospettiva, è possibile leggere la recente Adunanza Plenaria, che, ad integrazione di quanto statuito in alcune pronunce del 2018, ha ampliato le ipotesi di «nullità della sentenza» che consentono il rinvio al primo giudice: «l'art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della

¹³ Anche in tal caso la Corte si è pronunciata sulle ordinanze di rimessione dei Tar Umbria, del 26 giugno 1979, e Tar Piemonte, del 10 giugno 1980.

¹⁴ Corte cost. n. 251 del 1989, che si è pronunciata su un'ordinanza di rimessione del Tar Valle d'Aosta, del 29 gennaio 1988.

¹⁵ Corte cost. sentenza n. 8 del 1982.

sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la legittimazione o l'interesse del ricorrente»¹⁶.

Per altro verso, la disposizione in commento fonda un principio di distribuzione territoriale della giustizia amministrativa, il cui riconoscimento non si spinge sino ad ammetterne le implicazioni e il legame con l'assetto e il ruolo delle Regioni.

La questione ha assunto maggiore rilievo con l'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, che ha introdotto alcune sensibili modifiche rispetto al sistema delineato nella legge Tar, proprio con riguardo al principio della distribuzione territoriale.

Da un lato, infatti, l'art. 13, comma 1, c.p.a. ha introdotto il principio della inderogabilità della competenza territoriale dei Tar, accentuando in tal modo il legame tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e il territorio¹⁷. Ma il successivo art. 14 fissa il criterio della competenza funzionale per materia, assegnando in particolare al Tar Lazio una competenza inderogabile nelle materie elencate dall'art. 135 c.p.a.

Al riguardo, deve segnalarsi un filone di giurisprudenza costituzionale, che ha per oggetto proprio l'art. 135 c.p.a. La Corte ammette che la disposizione ha «carattere derogatorio dell'ordinario sistema di ripartizione della competenza tra i diversi organi di primo grado della giurisdizione amministrativa» e riconosce che «nel corso del tempo si sono concentrati presso il tribunale amministrativo romano numerosi e cospicui settori del contenzioso nei confronti della pubblica amministrazione». Aggiunge che il fenomeno ha generato evidenti problemi in ordine all'articolazione su base regionale, *ex* art. 125 Cost., del sistema di giustizia amministrativa e sottolinea la conseguente «necessità di adottare un "criterio rigoroso" nella verifica di legittimità costituzionale della legislazione in materia di competenza funzionale del Tar Lazio».

Al contempo, tuttavia, la Corte esclude la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, c.p.a., censurato anche con riferimento all'art. 125 Cost., nella parte in cui attribuisce una serie di controversie alla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio, sede di Roma. L'argomento principale riguarda, anche con riferimento alla giustizia amministrativa e ai relativi criteri di distribuzione delle competenze tra i diversi organi giurisdizionali, l'ampia potestà discrezionale del legislatore: unico limite è quello della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela e nel rispetto del

16 Cons. Stato, Ad. Plen., 20 novembre 2024, n. 16.

17 Ai sensi dell'art. 13 comma 1 c.p.a., «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».

criterio di proporzionalità di ogni deroga al criterio territoriale di cui all'art. 125 Cost. La Corte esclude altresì che la prossimità geografica del giudice alla vicenda da giudicare possa essere considerata quale criterio per l'individuazione del giudice naturale. Infine, aggiunge 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 frapponere un ostacolo significativo al corso tempestivo della giustizia, come richiesto dall'art. 111 cost.»¹⁸.

Ancora una volta, emerge, negli orientamenti richiamati, la volontà di collegare la previsione degli organi di giustizia amministrativa presso ogni Regione al sistema giudiziario e alle garanzie tipiche della giurisdizione, anche nelle ipotesi in cui a venire in rilievo sia il profilo della territorialità e dunque il possibile legame dell'organo giudiziario con l'assetto regionale, sia pure al fine di facilitare l'accesso alla giurisdizione. Per altro verso, il principio della costituzionalizzazione del doppio grado di giurisdizione non è stato interpretato in correlazione all'autonomia regionale, ma se ne sono colte le implicazioni solo sul piano processuale, attraverso la garanzia dell'impugnazione al Consiglio di Stato delle pronunce adottate dai Tar¹⁹.

3. La perdurante attualità dell'art. 125 Cost.: dalla territorialità all'effettività della tutela.

A conclusione di queste brevi considerazioni, occorre chiarire un possibile equivoco.

Occorre cioè precisare che interrogarsi sulla *ratio* dell'art. 125 secondo comma Cost. e su un possibile legame, immaginato dal costituente, tra l'assetto regionalista dell'ordinamento della Repubblica e la previsione di organi di giustizia amministrativa di primo grado presso ogni Regione non vuol dire ipotizzare che tale legame possa tradursi in un sistema regionale di giustizia amministrativa. Tale possibilità, infatti, va senz'altro esclusa, perché non pensata dai costituenti, come emerge chiaramente dai lavori preparatori, e perché in evidente contrasto con il complesso delle disposizioni costituzionali sulla unità della *funzione* giurisdizionale, pur riconoscendosi altresì il duplice ordine di giurisdizioni²⁰.

¹⁸ Corte cost. n. 159 del 2014; n. 182 del 2014.

¹⁹ Si veda M. MAGRI, *La giustizia amministrativa tra Stato e Regioni*, cit.

²⁰ V. BACHELET, *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, Milano, 1966, p. 43. È indubbio, infatti, che la Costituzione, prima ammette l'unità della giurisdizione, esercitata dalla magistratura ordinaria (art. 102), ma poi riconosce il Consiglio di Stato come giudice (art. 103), al quale attribuisce anche la tutela dei diritti soggettivi, sia pure in quelle particolari materie nelle quali è esclusa la giurisdizione ordinaria: probabilmente, nel disegno originario, il giudice amministrativo era immaginato come un giudice specializzato, al quale assegnare una specifica competenza in ordine ai complessi rapporti tra il cittadino, titolare dell'interesse legittimo, e l'amministrazione in veste autoritativa, preposta alla cura dell'interesse pubblico; oggi l'evoluzione del sistema di giustizia amministrativa consente di affermare che al giudice amministrativo è affidata la generalità della tutela dell'interesse legittimo e che il fondamento

D'altra parte, anche la stessa formulazione del secondo comma dell'art. 125 Cost. ammette espressamente, da un lato, che gli organi di giustizia amministrativa presso le Regioni siano giudici di prima istanza, lasciando intendere che le loro decisioni siano poi rimesse a un giudice di secondo grado, che nel sistema costituzionale è il Consiglio di Stato: e come è stato autorevolmente osservato «costituirebbe quantomeno un'anomalia l'esistenza di un complesso giurisdizionale unitario facente capo in parte alla Regione, in parte allo Stato»²¹. Dall'altro lato, la norma rinvia, in merito alla istituzione e al funzionamento di tali organi, a quanto stabilito «da legge della Repubblica», lasciando così libero il legislatore di estendere il sindacato del giudice amministrativo a tutti gli atti amministrativi, non solo a quelli dell'amministrazione regionale o locale (come nel caso del controllo di legittimità, originariamente previsto dagli artt. 125, primo comma, e 130 Cost.): cosa che di fatto è avvenuta con la legge istitutiva dei Tar.

A ciò si aggiunga che, a partire dalla riforma del Titolo V del 2001, l'art. 117 Cost., comma secondo, lett. d), annovera, tra le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato, la giurisdizione e le norme processuali, l'ordinamento civile e penale, la giustizia amministrativa: ciò vuol dire che, oltre a essere preclusa la possibilità che le Regioni siano titolari di funzioni giurisdizionali, è altresì preclusa la possibilità che le stesse possano esercitare la potestà legislativa nelle materie riconducibili alla giurisdizione e alla giustizia amministrativa.

Semmai, ciò su cui è possibile ragionare, nel tentativo di valorizzare il senso e la portata dell'art. 125 comma secondo Cost., attiene ad altri profili, per lo più legati al contributo che le Regioni possono offrire per assicurare una maggiore qualità ed effettività della giustizia amministrativa²².

Si tratta di questioni che, inevitabilmente, recuperano la dimensione territoriale del giudice amministrativo, che invece la Corte costituzionale tende a non rimarcare, nel rispetto della discrezionalità del legislatore. Così, ad esempio, la natura inderogabile della competenza territoriale dei Tar sembra rivitalizzare il secondo comma dell'art. 125 Cost. ed è funzionale ad assicurare anche l'accesso alla giurisdizione, nella prospettiva della effettività della tutela, che oggi è principio cardine del processo amministrativo, enunciato all'art. 1 c.p.a. (anche se la successiva previsione di un elevato numero di materie rimesse alla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio appare in evidente contraddizione).

Il richiamo al principio di effettività consente poi di osservare come, in termini generali, il giudice amministrativo di primo grado abbia assunto il ruolo

della giurisdizione amministrativa risiede nello stesso art. 24 Cost.: sul punto si rinvia a M.C. CAVALLARO, *Riflessioni sulle giurisdizioni*, Padova, 2018, p. 83 ss.

21 L. VANDELLI, *Il 2° comma dell'art. 125*, in G. Branca – A. Pizzorusso, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1990, p. 352 ss.

22 In tal senso M. MAGRI, *op. cit.*, che si interroga sul «modo in cui le Regioni possono cooperare al miglioramento della giustizia amministrativa».

lo (e procede tutt'ora in questa stessa direzione) di assicurare proprio l'effettività della tutela del privato.

Si tratta, com'è noto, di un principio che dal punto di vista teorico implica la necessità di assicurare il diritto ad un rimedio effettivo, secondo il principio chiovendiano, in virtù del quale il processo deve garantire al titolare di una situazione soggettiva «tutto quello e proprio quello che egli ha diritto di conseguire»²³. E il giudice amministrativo, il Tar come il Consiglio di Stato, da sempre ha saputo farsi interprete delle istanze di tutela del privato.

Nel dibattito più moderno, il principio di effettività si collega al diritto europeo, per cui secondo il consolidato orientamento della Corte di Giustizia UE, spetta agli Stati membri disciplinare le modalità di accesso alla tutela delle pretese di rilievo euro unitario, con l'unico limite che le stesse non devono essere «meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi previsti per la tutela dei diritti derivanti dall'ordinamento interno, né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione»²⁴.

Ma non c'è dubbio che, anche secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale e proprio in materia di giustizia amministrativa, il fondamento dell'effettività risieda già nell'art. 24 Cost. Osserva infatti la Corte, nella nota sentenza n. 204 del 2004: «per assicurare l'effettività e la pienezza della tutela giurisdizionale di interessi legittimi e diritti soggettivi imposta dall'art. 24 Cost. occorre dotare il giudice di un armamentario di poteri rispondenti al vincolo di adeguatezza», dal momento che, prosegue il giudice delle leggi, «il Costituente ha riconosciuto al giudice amministrativo piena dignità di giudice ordinario per la tutela, nei confronti della pubblica amministrazione, delle situazioni soggettive non contemplate dal (modo in cui era stato inteso) l'art. 2 della legge del 1865».

Senza contare che, come s'è visto, nella giurisprudenza più recente il principio di effettività della tutela viene argomentato anche alla stregua del nostro art. 125 Cost., pur se sotto il profilo del doppio grado di giurisdizione e dunque nel senso di assicurare quanto più possibile un duplice esame della questione controversa.

In termini più ampi, nel riprendere la riflessione sul senso dell'art. 125 Cost., s'è già detto come il disegno del costituente possa essere colto nella volontà di assegnare alle Regioni, anche attraverso la giurisdizione amministrativa, il delicato compito di rappresentare il giusto punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare l'unitarietà dello Stato e le ragioni del principio autonomistico e del decentramento. E, sotto tale profilo, colpisce la capacità dei costituenti di disegnare un sistema di autonomie, pur in assenza dei soggetti ai quali affidare un compito così delicato, dal momento che, com'è noto, le regioni esistevano solo come realtà geografica e sociale e al posto degli organi di giustizia ammini-

²³ G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1933, pag. 40.

²⁴ Corte di Giustizia UE 26/11/2015, in C-166/14, Med Eval.

strativa di primo grado c'erano le Giunte provinciali amministrative.

Ciò che qui si vuole sottolineare è un possibile collegamento, una sorta di simmetria, tra l'art. 125 Cost., che rimanda a un sindacato di legittimità degli atti dell'amministrazione, affidato al controllo dello Stato (sugli atti della Regione) e alla funzione giurisdizionale degli organi di giustizia amministrativa di primo grado, e l'art. 100 Cost., che nell'interpretazione della Corte costituzionale merita di essere valorizzato nella parte in cui si afferma che il Consiglio di Stato è organo che assicura la «tutela della giustizia *nell'amministrazione*».

In altre parole, il costituente concepisce il giudice amministrativo come un giudice «così aderente all'amministrazione, pur essendone soggettivamente indipendente, da sostituire l'amministrazione stessa in quella funzione di garanzia che essa non saprebbe esercitare»²⁵. Ne viene fuori un giudice amministrativo che, nello schema dell'art. 100 Cost., coesiste accanto al giudice ordinario, ma che appare altresì inserito nel sistema amministrativo, al fine di completarne la tutela a garanzia delle pretese dei cittadini²⁶. E, simmetricamente, gli organi di giustizia amministrativa di primo grado sono pensati e collocati a completamento della funzione di controllo di legittimità sugli atti delle Regioni: assicurando cioè un sindacato di legittimità sugli atti amministrativi, da esercitarsi con le garanzie tipiche della giurisdizione.

Superata la stagione dei controlli di legittimità sugli atti delle autonomie territoriali, la previsione dell'art. 125 Cost. mantiene una rilevanza anche e soprattutto nel garantire nel territorio delle Regioni la presenza di un giudice, che concorra ad assicurare la «tutela della giustizia *nell'amministrazione*». In attuazione di quel principio di effettività della tutela, che si traduce in una adeguata risposta alle istanze di giustizia dei cittadini, ma anche in una facilitazione nell'accesso alla giustizia.

In tal modo, la dimensione regionale dei tribunali amministrativi, concepita nell'art. 125 della Costituzione come tassello fondamentale del sistema di giustizia amministrativa, non assolve più solo alla funzione di mantenere in equilibrio i rapporti tra centro e autonomie, ma assume il ruolo di presidio del territorio e di salvaguardia delle pretese di giustizia della comunità di amministrati che quel territorio esprime, concorrendo a garantire la piena attuazione dei valori costituzionali, attraverso la regola del caso concreto.

²⁵ G. BERTI, *Norme sulla giurisdizione*, art. 113 [e art. 103, 1° e 2° comma], in G. Branca – A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, cit., p. 86.

²⁶ Cfr. sul punto, M.C. CAVALLARO, *Riflessioni sulle giurisdizioni*, cit., p. 81.