

La competenza territoriale del G.A. nei giudizi in materia di pubblico impiego

di Francesco FOGGIA

Note in ordine alla marginalizzazione del criterio speciale e di favor del foro del pubblico impiego in nome dell'esigenza di economicità, satisfattività ed effettività della tutela giurisdizionale (Cons. St., Sez. IV, 23 giugno 2015, n. 3166).

Il criterio del foro del pubblico impiego, definito al secondo comma dell'art. 13 c.p.a., stabilisce una norma di favore per il pubblico impiegato, il quale, nelle controversie di lavoro in cui è parte, dovrebbe avere sempre il privilegio di adire il giudice più vicino alla propria sede di servizio, contando anche sul carattere speciale e inderogabile del criterio di competenza definito dal Codice. L'interpretazione fornita dalla giurisprudenza, tuttavia, tende a ridurre la portata applicativa di tale criterio speciale, in favore del criterio generale previsto al primo comma dello stesso articolo, con l'obbiettivo dichiarato di assicurare economicità, satisfattività ed effettività della tutela giurisdizionale; la preferenza accordata a tali enunciati principi, tuttavia, tarpa le potenzialità applicative del criterio speciale in commento.

The Administrative Processual Code relate to the civil servant the privilege to appeal the judge of the district where his office is set, in case he proceeds under the law because of a work litigation; the rule prevail on the other general criteria provided by the law, so to assure a strengthened protection to the civil servant. Nevertheless, the interpretation offered by the jurisprudence decreases the scope of application of the mentioned rule, for the declared purpose to increase the principles of fine-tuning of the legal proceedings; the offered interpretation, in enforcing the described purpose, regardless, marginalize the application of the preferential jurisdiction referred to the civil servant by the law.

SOMMARIO: 1.- La competenza territoriale inderogabile nel codice del processo amministrativo; 2.- Il criterio speciale del foro del pubblico impiego; 3.1.- Connessione per presupposizione tra atti impugnati e foro del pubblico impiego; 3.2.- Problemi interpretativi per il caso di connessione di giudizi che vedono l'impugnazione di atti generali e atti applicativi; 4.- Brevi riflessioni sulla utilità della sopravvivenza del criterio del foro del pubblico impiego.

1.- La competenza territoriale inderogabile nel codice del processo amministrativo.

Come efficacemente posto in luce da illustre dottrina già all'alba della vigenza del codice del processo amministrativo, la disciplina della competenza nello stesso contenuta rappresenta uno dei caratteri maggiormente innovativi della legislazione processuale, in quanto segna una decisiva rottura rispetto al sistema previgente¹: mentre, infatti, sotto la vigenza della Legge 6 dicembre 1971, n. 1034 la competenza territoriale era oggetto di disponibilità da parte delle parti processuali (fatte salve le ipotesi di competenza funzionale), la nuova legge sul processo amministrativo ve la sottrae, qualificando i criteri di competenza come *inderogabili* e affidando al giudice l'onere di verificare il rispetto dei criteri stessi. Peraltro, il regime della competenza è definito in modo tanto rigido e stringente, che il codice di rito prevede la rilevanza della questione di competenza durante tutto il corso del processo di primo grado, nonché la sua deducibilità in appello.

Tale irrigidimento del criterio della competenza, certamente dettato dalla ferma volontà di evitare la pratica del cd. "*turismo cautelare*"², determina una deroga ri-

spetto al processo di radicalizzazione del modello soggettivistico del processo amministrativo, inteso come giudizio di parti: invero, il nuovo codice processuale amministrativo sposa, in modo sufficientemente netto, l'approccio soggettivistico della funzione giurisdizionale, che sempre più, in questo senso, viene declinata in senso funzionale alla tutela effettiva delle situazioni giuridiche soggettive incise dal potere pubblico autoritativo, piuttosto che in senso meramente diretto a ristabilire l'ordine giuridico violato³. Eppure, per ragioni varie, lo stesso codice del processo amministrativo conserva, nella disciplina di alcuni istituti, tra cui proprio quello della competenza territoriale, un tratto più marcatamente oggettivistico, con l'effetto di determinare, per il caso che ci occupa, la sottrazione al dominio delle parti circa la possibilità di accordo sul foro da adire⁴: come già si è

incompetenti secondo i criteri tracciati dalla Legge Tar, ma notoriamente più propensi alla valutazione favorevole della *res iudicata*; tale pratica era per lo più sfruttata al fine di ottenere l'accoglimento della misura cautelare, posto che, secondo la precedente disciplina processuale, il Tar adito, pur accogliendo l'eccezione di incompetenza eventualmente sollevata dalla parte resistente, doveva comunque pronunciarsi sull'istanza cautelare proposta. Il fenomeno in questione è ben descritto da PIGNATELLI N., *Le migrazioni cautelari nel processo amministrativo*, in *Riv. it. dir. cost.*, 2009, p. 385 ss.

³ Cfr. DOMINICHELLI V., *La parità delle parti nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, p. 859, il quale rileva: "può dirsi ormai radicata profondamente la ricostruzione del processo amministrativo come processo di parti, inteso essenzialmente come processo fondato sul principio della domanda nel quale vengono demandati al ricorrente l'impulso processuale, l'individuazione e delimitazione dell'oggetto del giudizio in relazione al proprio interesse; all'amministrazione di difendere il proprio operato; al giudice di definire il giudizio entro i limiti stabiliti dal ricorrente nella domanda".

⁴ È stato da tempo osservato che la "distribuzione fra il giudice e le parti di poteri di "governo del processo" (NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, p. 330) è spia del carattere soggettivo o oggettivo del processo, nel senso da caratterizzare lo stesso come luogo di regolazione del rapporto processuale ovvero di tute-

¹ Il riferimento è a CARPENTIERI P., *Le questioni di competenza*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, p. 1214.

² Il fenomeno, noto anche come "*forum shopping*", si sostanziava nella proposizione dei giudizi presso fori, anche evidentemente

accennato, su tale decisione assunta dal legislatore, ha certamente influito la volontà di predisporre una regola di maggiore efficienza in considerazione della sempre maggiore complessità dell'apparato amministrativo, nonché l'intenzione di porre termine all'utilizzo sovente distorto delle norme sulla competenza, cui si è appena fatto cenno, affermatosi soprattutto con riferimento alla proposizione delle domande cautelari⁵.

Il risultato della impostazione descritta, seguita dal nuovo codice del processo amministrativo, determina l'inderogabilità di qualunque criterio di competenza, sia territoriale, sia funzionale: in tal senso può ritenersi, peraltro, sfumato il carattere di demarcazione proprio tra tali due tipologie di criteri di competenza, in considerazione del fatto che, nel sistema previgente, la competenza funzionale era tracciata proprio con riferimento alle ipotesi in cui il legislatore intendeva contravvenire al carattere derogabile della competenza, in considerazione della particolare delicatezza o importanza di una determinata materia oggetto del giudizio⁶. Non può non evidenziarsi che, malgrado la nuova disciplina della competenza territoriale sia stata letta con favore da parte della giurisprudenza⁷, la stessa appaia sovente troppo poco duttile, in considerazione dell'inevitabile conflitto originantesi dalla proposizione di più domande in qualunque modo connesse, ciascuna in astratto attratta da un criterio diverso di competenza, pur sempre previsto come inderogabile; peraltro, senza che a tale situazione il legislatore processuale abbia posto argine mediante la definizione di una disciplina idonea a regolare la connessione, se non nel peculiare caso della connessione per presupposizione, nel disposto del comma 4-bis dell'art. 13 c.p.a., introdotto con il secondo correttivo al codice. In realtà, come meglio sarà esaminato nel prosieguo della trattazione, all'interprete si porrà in ciascuno dei casi di conflitto tra criteri, la scelta esegetica di ritenere le domande procedibili dinanzi a fori diversi, ovvero di favorire la realizzazione del cd. *simultaneus processus* accettando però il compromesso di derogare a quei criteri pur stabiliti come inderogabili.

2.- Il criterio speciale del foro del pubblico impiego.

La disciplina dettata dall'art. 13 c.p.a., rispetto a quella previgente, conserva il criterio speciale basato sulla se-

la dell'interesse pubblico: tanto più, dunque, le parti hanno libertà nella scelta della conduzione e della impostazione del processo, tanto più le stesse saranno libere di modellare il giudizio nel senso da assicurare la migliore tutela delle proprie "pretese" sostanziali. Cfr. FOLLIERI F., *Qualificazione e conversione dell'azione alla prova del principio della domanda*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, pag. 177. Peraltro, sotto la vigenza della legge processuale del 1971, era stato osservato come la disciplina della competenza nel processo amministrativo, esaltando al massimo il principio dispositivo, "accorda alle parti la facoltà di derogare alla competenza ... con una libertà e un'ampiezza che non hanno l'eguale nel processo civile e nega al giudice adito il potere di pronunciare in materia di competenza" (LUGO A., *La competenza e la connessione delle cause nel processo amministrativo*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, Roma, 1981, III, 1734 ss.)

⁵ Cfr. CIRILLO P. (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, nella collana di SANTANIELLO G., *Trattato di diritto amministrativo*, Bologna, 2014, p. 247.

⁶ Cfr. POLI G., *La competenza funzionale nel sistema di giustizia amministrativa. Un modello ancora eccezionale?*, in *Foro amm. - Tar*, 2012, p. 4075 ss.

⁷ In giurisprudenza, l'attuale disciplina della competenza delineato dal codice è stato definito come "lineare e puntuale" da Cons. Stato, Ad. plen., 16 novembre 2011, n. 20.

de di servizio, per radicare la competenza territoriale delle controversie riguardanti pubblici dipendenti: il criterio in questione è stabilito in modo simile a quello previsto dal codice di procedura civile per individuare il foro del lavoratore e costituisce un criterio di favore per il pubblico impiegato, il quale, in tal modo, adisce la sede del tribunale amministrativo più prossima a quella ove svolge il proprio servizio⁸.

A dispetto della formulazione letterale della norma, che riferisce il criterio speciale "*alle controversie riguardanti pubblici dipendenti*", è da intendersi che il criterio territoriale di cui al comma 2 dell'art. 13 c.p.a. debba intendersi riferito unicamente alle controversie in materia di pubblico impiego, ossia a quelle tra l'impiegato e l'Amministrazione - datore di lavoro, che abbiano per oggetto pretese (diritti o interessi) inerenti al rapporto di lavoro; per le domande giudiziali proposte da impiegati pubblici, non aventi ad oggetto controversie inerenti al rapporto di lavoro, la cognizione spetta al tribunale amministrativo individuabile mediante l'applicazione dei criteri generali di competenza⁹.

In via preliminare, sembra, non di meno, di evidenziare che il criterio in discussione è applicabile non solo alle le domande di annullamento proposte da pubblici impiegati contro provvedimenti emessi dall'amministrazione datrice di lavoro, bensì anche alle domande di condanna ovvero a quelle di accertamento, magari aventi ad oggetto la lesione di una posizione soggettiva avente la consistenza di diritto soggettivo; non può, infatti, ritenersi che in tali casi le norme regolatrici della competenza territoriale debbano mutarsi dal codice di procedura civile, in forza del rinvio esterno contenuto all'art. 39 c.p.a.. Ciò in quanto la disciplina sulla competenza delineata dal codice del processo amministrativo si presenta completa e idonea ad individuare una regola specifica (e inderogabile) per tutte le ipotesi di domande giudiziali oggetto di giurisdizione da parte del giudice amministrativo. Non di meno, deve notarsi che, richiamandosi all'art. 7 c.p.a., l'art. 13 si apre specificando che i criteri enunciati si riferiscono alle controversie riguardanti, oltre che provvedimenti e atti, anche "*accordi o comportamenti delle p.a.*"¹⁰. Sul punto, sem-

⁸ Il comma 2 dell'art. 13 ("*Per le controversie riguardanti pubblici dipendenti è inderogabilmente competente il tribunale nella cui circoscrizione territoriale è situata la sede di servizio*"), ricalca la norma di cui all'art. 3 co. 2 Legge Tar, il quale ultimo prevedeva che "*Per gli atti emessi da organi centrali dello Stato o di enti pubblici a carattere ultraregionale, la cui efficacia è limitata territorialmente alla circoscrizione del tribunale amministrativo regionale, e per quelli relativi a pubblici dipendenti in servizio, alla data di emissione dell'atto, presso uffici aventi sede nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale la competenza è del tribunale amministrativo regionale medesimo.*"

⁹ Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., ord. 11 dicembre 2012, n. 37, che ha precisato come la disposizione di cui al secondo comma dell'art. 13 "*non può essere interpretata alla lettera. Infatti, dal punto di vista strettamente letterale, potrebbe sembrare che tale criterio speciale si applichi ogni volta che una delle parti in causa sia un pubblico dipendente, quali che siano la materia e l'oggetto della controversia. Nella esperienza concreta, però, è sempre stato pacifico che la disposizione si riferisca specificamente (e restrittivamente) alle controversie in materia di pubblico impiego, ossia a quelle tra l'impiegato e l'amministrazione (intesa quale datore di lavoro) e abbiano per oggetto pretese (diritti o interessi) inerenti al rapporto di lavoro*". Sul punto, in dottrina, anche SCOCA S.S., *Riflessioni critiche sui criteri di individuazione del giudice competente nel processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2013, pag. 1107

¹⁰ Cfr. Tar Lazio- Roma, Sez. III, 3 novembre 2014, n. 10974.

bra che neanche si potrebbe riferire tale espressione al solo criterio di competenza generale enunciato al primo comma, in quanto il secondo comma riferisce il criterio speciale legato alla sede di servizio a tutte "le controversie riguardanti pubblici dipendenti", senza escludere quelle aventi ad oggetto diritti soggettivi ovvero particolari domande giudiziali; si deve notare, peraltro, come in tal senso possa certo considerarsi più chiara la citata formulazione della disposizione in commento rispetto a quella della Legge n. 1034/71, che si riferiva unicamente agli "atti ... relativi a pubblici dipendenti".

La totale impermeabilità del processo amministrativo alle norme in punto di competenza previste dal codice di procedura civile, comportano, altresì, la non riferibilità del criterio della sede di servizio a quei soggetti che sono cessati dal rapporto di impiego pubblico: mentre, infatti, l'art. 413 c.p.c. prevede la continuazione del criterio legato al foro del lavoratore anche dopo la cessazione del rapporto (facendo riferimento alla sede dove si trova "l'azienda o una sua dipendenza alla quale è addebita il lavoratore o presso la quale egli prestava la sua opera al momento della fine del rapporto"), il codice del processo amministrativo riferisce il criterio del foro speciale solo alle controversie aventi ad oggetto rapporti di impiego in corso. In tal senso, meglio si esprimeva la disposizione della precedente legge processuale, che si riferiva ai "pubblici dipendenti in servizio, alla data di emissione dell'atto"; tuttavia, anche in considerazione del fatto che l'attuale norma intende ricalcare quella vigente precedentemente, è da ritenersi che la cognizione sulle domande aventi ad oggetto rapporti di lavoro pubblico cessati alla data di proposizione dell'azione, spetti al tribunale amministrativo individuabile mediante l'applicazione dei criteri generali di competenza¹¹.

Può ritenersi, peraltro, che anche in assenza di tale criterio speciale, gran parte delle azioni inerenti la materia del pubblico impiego proposte da impiegati pubblici, sarebbero state comunque attribuite alla cognizione del tribunale amministrativo nella cui circoscrizione è ubicata la sede di servizio del ricorrente: ciò in applicazione del criterio generale incentrato sulla sede dell'autorità che emana il provvedimento lesivo; ovvero, comunque, in ragione del criterio sussidiario dell'efficacia spaziale dell'atto, in forza del quale il tribunale amministrativo competente a decidere una controversia è quello nella cui circoscrizione il provvedimento impugnato è destinato a spiegare i propri effetti¹². Cosicché, il pubblico di-

pendente avrebbe dovuto comunque rivolgere le proprie doglianze dinanzi al Tar ove è situata la sede di servizio sia per il caso in cui il provvedimento impugnato fosse stato emesso proprio nell'ambito della stessa sede, sia per il caso in cui il provvedimento, emesso da un'amministrazione centrale, fosse stato destinato a dispiegare effetti diretti nel luogo di svolgimento del rapporto di lavoro del ricorrente.

E' evidente, comunque, che l'esistenza di un criterio speciale per le controversie concernenti il pubblico impiego, rafforza il legame tra il luogo ove il lavoratore pubblico presta il proprio servizio e il giudice amministrativo ad esso più prossimo, imponendosi anche in quelle ipotesi in cui l'applicazione dei criteri indicati al primo comma dell'art. 13 c.p.a. porterebbe ad attribuire la competenza ad un tribunale sito in una diversa regione. È il caso, ad esempio, in cui l'amministrazione datrice di lavoro emana un provvedimento che spiega i propri effetti nell'ambito della sede ordinaria di servizio di un pubblico impiegato, il quale però momentaneamente non lavora presso quella sede in quanto distaccato in una sede ubicata in una diversa Regione: in tale menzionata ipotesi è proprio la norma di cui al comma 2 dell'art. 13 c.p.a. a determinare il radicamento della competenza a decidere in capo al tribunale amministrativo territorialmente competente per il luogo ove lavora il pubblico impiegato in regime di distacco¹³.

Diverso, invece, deve considerarsi il caso in cui il ricorrente sia un pubblico dipendente militare impiegato in missione: in tali casi, si è ritenuto che il giudice amministrativo competente a pronunciarsi su provvedimenti diretti a spiegare efficacia sul teatro ove si svolge la missione, sia quello ove è localizzata la sede di servizio ordinaria del militare, in quanto la missione ha carattere provvisorio e, dunque, i luoghi di svolgimento della missione non possono essere considerati alla stregua di nuova sede di servizio¹⁴.

È interessante, poi, analizzare la disciplina applicabile all'ipotesi in cui la domanda giudiziale avente ad oggetto una controversia in tema di pubblico impiego, sia

rafforzamento del criterio dell'efficacia spaziale dell'atto, dovuto all'utilizzo da parte del legislatore dell'avverbio "comunque" tra la prima e la seconda parte del primo comma dell'art. 13, ha portato parte della dottrina e della giurisprudenza ad attribuire prevalenza a tale ultimo criterio (cfr. CONTESSA C., *Rilievo dell'incompetenza e regolamento di competenza nel nuovo codice del processo amministrativo*, in *www.giustamm.it*, Cons. Stato, Sez. IV, 4105/2012); altri autori leggono l'avverbio "comunque", come idoneo a determinare una competenza alternativa tra i due criteri indicati al primo comma dell'art. 13 (CIRILLO P. (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, cit., pag. 251); altra parte ancora della dottrina ha, all'opposto, sottolineato il carattere comunque speciale del criterio dell'efficacia spaziale del provvedimento impugnato, fondata sulla lettera della Relazione finale al codice del processo amministrativo (CARPENTIERI P., *Le questioni di competenza*, cit., pag. 1214). Invero, proprio tale ultima opzione ermeneutica sembra aver ricevuto avallo dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la quale ha precisato che "il criterio principale è quello della sede dell'autorità che ha adottato l'atto impugnato e tale criterio è sostituito da quello inerente agli effetti "diretti" dell'atto qualora essi si esplicano in luogo compreso nella circoscrizione territoriale di uno specifico tribunale amministrativo regionale" (Cons. Stato, Ad. Plen., 4 febbraio 2013, n. 3).

¹³ Cfr. Tar Campania – Napoli, Sez. VII, 22 novembre 2013, n. 5349.

¹⁴ A conforto dell'ipotesi citata si confronti la normativa che regola l'erogazione dell'indennità di trasferimento (L. 100/87), che non si applica ai militari che sono impegnati in missione (cfr. Tar Lazio – Roma, Sez. I-bis, 3 febbraio 2015, n. 1993).

¹¹ In particolare, il criterio di competenza applicabile al caso di specie è da individuarsi in quello che prende a parametro l'efficacia spaziale degli effetti diretti del provvedimento impugnato (cfr. Tar Campania – Napoli, Sez. VII, 4 settembre 2013, n. 4149, in giudizio avente ad oggetto la domanda di riconoscimento della causa di servizio proposta da un militare di leva cessato dal servizio). Peraltro, già sotto la vigenza della Legge Tar, il Consiglio di Stato osservava come "il provvedimento emesso da un organo centrale dello Stato con riferimento ad un pregresso rapporto di pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, ha carattere tipicamente individuale, e produce effetti territorialmente determinati in relazione all'ubicazione del destinatario; pertanto la competenza a decidere la relativa controversia spetta, ai sensi dell'art. 3 L. 6.12.1971, n. 1034, al TAR nella cui circoscrizione di svolge l'efficacia soggettiva del provvedimento stesso, ovvero quello nella cui circoscrizione si trova il luogo di residenza dell'interessato" (Cons. Stato, Ad. Plen., 29 gennaio 1980, n. 4).

¹² Il criterio principale regolatore della competenza territoriale sembra essere costituito, come nella precedente disciplina processuale, da quello della sede ove è situata l'autorità amministrativa che ha emanato il provvedimento che si assume lesivo, anche se il

proposta collettivamente da più soggetti¹⁵, dipendenti di un'amministrazione centrale ed aventi sede di servizio in diverse Regioni d'Italia (si può immaginare, ad esempio, una domanda di annullamento di un provvedimento o di più provvedimenti individuali inerenti a elementi retributivi di un gruppo di dipendenti, emesso da un'amministrazione centrale con personale dislocato su tutto il territorio nazionale, come può essere l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli o il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria): in tali ipotesi è evidente che l'applicazione della regola del foro speciale porta alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso collettivo per difetto di competenza del tribunale ove ha sede l'autorità che ha emanato l'atto impugnato, con conseguente parcellizzazione dei giudizi¹⁶. Ebbene, nel caso descritto, la regola del foro speciale, concepita come norma di *favor* per il lavoratore pubblico, si trasforma in un possibile svantaggio, sia sotto il profilo dell'accesso alla giustizia, sia sotto il profilo dell'economia dei giudizi. Infatti, è chiaro come il pubblico impiegato che condivide la sede di servizio in una determinata Regione con pochissimi colleghi, avrà una difficoltà ben maggiore, in termini di costi di proposizione del ricorso collettivo, rispetto al dipendente facente parte della stessa amministrazione che però presta servizio in una sede regionale con un organico molto nutrito: in tal caso risulta palese come l'applicazione del criterio di competenza generale, fondato sulla sede dell'amministrazione che ha emanato l'atto lesivo, consentirebbe al dipendente che presta servizio in una sede con organico ridotto di accedere molto più facilmente alla giustizia, dividendo in egual misura i costi per la proposizione del ricorso con i colleghi impiegati sull'intero territorio nazionale. Non solo: l'applicazione della regola generale di competenza porterebbe anche il beneficio di evitare il contrasto di pronunce che verosimilmente può realizzarsi sottoponendo l'identica controversia a diversi Tar periferici territorialmente competenti in rapporto alle diverse sedi di servizio dei pubblici dipendenti riguardati dagli effetti lesivi del provvedimento impugnato. Tale evenienza, si badi, determina non

¹⁵ Secondo la giurisprudenza amministrativa prevalente, nel processo amministrativo il ricorso collettivo è ammissibile quando, oltre a sussistere "una situazione d'identità sostanziale e processuale in rapporto a domande giudiziali fondate sulle stesse ragioni difensive", manchi un conflitto di interessi tra le parti ricorrenti (*ex multis*, Cons. Stato, IV, 29 dicembre 2011, n. 6990); il ricorso collettivo può essere, inoltre, anche cumulativo, cioè con esso possono essere impugnati distinti provvedimenti, che si riferiscono ognuno ai singoli ricorrenti, quando vi sia identità di situazioni sostanziali e processuali, cioè le domande giurisdizionali sono identiche nell'oggetto e gli atti impugnati hanno lo stesso contenuto e sono censurati per gli stessi motivi ed inoltre, oltre ad essere identici nel dispositivo, sono fondati sui medesimi elementi di fatto e di diritto (cfr. Tar Lazio – Roma, Sez. I-ter, 24 marzo 2015, n. 4504; Tar Basilicata, 10 ottobre 2014, n. 727).

¹⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2015, n. 646, con la quale il giudice dell'appello ha confermato l'opinione del Tar Lazio – Roma, adito da più di 500 appartenenti al Corpo della Polizia Penitenziaria per domandare la condanna del Ministero della Giustizia al pagamento di arretrati contrattuali, ritenendo che "ogni esigenza e finalità di carattere processuale o sostanziale, quali quelle prospettate in questa sede dall'istante, non può che essere considerata recessiva, essendo tale criterio di individuazione del giudice amministrativo territorialmente competente, uno dei criteri in forza dei quali può venir limitata la disciplina generale recata dal comma primo di tale norma in tema di competenza per territorio del giudice amministrativo di primo grado".

solo un problema in termini di coerenza di giudicati e di economicità dei giudizi, ma anche grosse ingiustizie sotto il profilo sostanziale, determinate dal fatto che, nella situazione ipotizzata, un provvedimento emesso da un'autorità centrale ed avente effetto su tutto il personale nazionale (si può immaginare un provvedimento volto a diminuire o eliminare una voce accessoria della retribuzione) potrebbe risultare: a) non impugnato da dipendenti in servizio presso sedi di servizio molto piccole, i quali non ritengono conveniente sopportare i costi di accesso alla giustizia; b) impugnato e confermato nella propria legittimità ed efficacia da parte di alcuni tribunali amministrativi; c) impugnato e annullato da parte da altri tribunali amministrativi. Non si trascuri, peraltro, che nelle descritte ipotesi di contrasti di giudicato, l'amministrazione non potrebbe ritenersi vincolata ad applicare anche a terzi i benefici delle sentenze di annullamento pronunciate da alcuni tribunali amministrativi, stando l'espresso divieto, operante in materia di pubblico impiego, di estensione a terzi degli effetti del giudicato amministrativo (vd. L. 311/ 2004 art. 1 co. 132; D.L. 207/2008 art. 41 co. 6)¹⁷.

Tuttavia, malgrado le criticità che pone nei menzionati casi l'applicazione del criterio regolatore della competenza di cui all'art. 13 co. 2 c.p.a., la giurisprudenza amministrativa, facendo leva, in questi casi, sul carattere inderogabile del foro speciale del pubblico impiego, censura con la sanzione dell'inammissibilità i ricorsi collettivi proposti presso il foro ove ha sede l'amministrazione datrice di lavoro da dipendenti aventi sede di servizio nel circondario di diversi tribunali amministrativi¹⁸.

Diversamente, l'obiettivo dell'economicità e della coerenza dei giudicati assurge per la stessa giurisprudenza amministrativa, nei giudizi di impugnazione di provvedimenti suscettibili di dispiegare effetti sull'intero territorio nazionale, un valore tanto importante da essere rite-

¹⁷ Dall'applicazione pratica del divieto di estensione del giudicato in materia di pubblico impiego, si è registrato un certo contrasto di opinioni giurisprudenziali circa la sussistenza di un potere discrezionale in capo all'amministrazione in tema di estendibilità *ultra partes* degli effetti del giudicato: posizioni più rigorose sono state adottate da parte della giurisprudenza che ha ritenuto che il divieto espresso di estensione *erga omnes* abbia fatto venire meno qualunque potere discrezionale della pubblica amministrazione di regolare i rapporti con i terzi non partecipanti al processo in modo conformativo rispetto alla pronuncia giudiziale (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 14 febbraio 2011, n. 960); al contrario, più condivisibilmente, altra parte della giurisprudenza ha ritenuto che, per effetto delle norme citate, l'amministrazione non perde comunque il potere di autotutela rispetto agli atti già emessi e che dunque residui in capo alla stessa la facoltà, discrezionale, di revocare, annullare o modificare provvedimenti, andando così ad incidere anche su posizioni di terzi non parti del giudizio, specie quando ciò avvenga senza cagionare un maggior impiego di spesa da parte della p.a., ma unicamente per l'affermazione del principio di buon andamento (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 24 aprile 2012, n. 2409).

¹⁸ Cfr. recentemente Tar Lazio – Roma, Sez. I-ter, 2 febbraio 2015, n. 1873, il quale ha ritenuto l'inammissibilità del ricorso collettivo proposto da una pluralità di dipendenti della Polizia di Stato, sostenendo che "per la proposizione di un ricorso collettivo, occorre, oltre che l'identità di posizioni sostanziali, altresì l'identità di posizioni processuali [...] attese l'inderogabilità della competenza, l'assegnazione dei ricorrenti a sedi lavorative diverse e, perciò, la competenza a conoscere delle azioni proposte - in questo caso cumulativamente- appartenente a Tribunali differenti e la rilevanza d'ufficio dell'incompetenza, non si ravvisa l'identità processuale tra i ricorrenti stessi".

nuto una valida ragione per derogare alla regola del foro speciale. Invero, talune controversie di pubblico impiego, pur proposte con ricorso individuale, sono suscettibili di soluzioni atte a far sentire i propri effetti, diretti o indiretti, su più Regioni: si pensi al caso dell'impugnazione di bandi di concorso, il cui annullamento per ragioni di illegittimità del bando o della composizione della commissione, ad esempio, può portare al travolgimento della graduatoria valida su tutto il territorio nazionale. Nei casi presi in considerazione, la circostanza che la controversia ha ad oggetto pubblici dipendenti, porterebbe, *strictu sensu*, ad individuare la competenza a conoscere del giudizio in capo al tribunale amministrativo ove il ricorrente ha la propria sede di servizio. Invece, la giurisprudenza dominante, in tali casi, tende a preferire l'opinione secondo cui *"la regola generale del foro della sede dell'autorità emanante prevale sulle regole speciali del foro della sede di servizio dell'impiegato ricorrente e del foro del luogo in cui l'atto produce i suoi effetti quando l'atto, e quindi il ricorso, interessa una molteplicità di soggetti sparsi su tutto il territorio nazionale"*¹⁹. È evidente, dunque, come in via pretoria si viene a creare una regola sulla competenza, non stabilita dal legislatore, secondo cui la controversia avente ad oggetto provvedimenti che spiegano effetti su tutto il territorio nazionale (o, comunque, sul territorio di più Regioni), è oggetto di cognizione del tribunale amministrativo ove ha sede l'ente – spesso, dunque, il Tribunale amministrativo del Lazio, sede di Roma, al fine di evitare contrasti di pronunce: con l'effetto, tuttavia, di imporre non solo una deroga non scritta alla regola del foro del pubblico impiego, pur definito dal legislatore come *inderogabile*, ma anche di creare una deroga al principio generale secondo cui *lex specialis derogat generalis* (la quale è utilizzata come criterio di risoluzione dei conflitti tra norme, proprio per il caso di silenzio del legislatore)²⁰.

Deve notarsi che la deroga alla regola del foro del pubblico impiego per il caso in cui il provvedimento impugnato abbia effetti su tutto il territorio nazionale, è so-

stenuta dal giudice amministrativo, alternativamente, su due ordini di argomenti, che affondano comunque la loro ragion d'essere nell'assenza di un criterio positivizzato per la risoluzione dei conflitti tra diversi criteri di competenza: 1) la circostanza per la quale il provvedimento impugnato è riferibile alla categoria dell'atto plurimo o collettivo; 2) la circostanza per cui il provvedimento impugnato è un atto di organizzazione. Ed invero, nella gran parte dei casi in cui viene in rilievo il conflitto di cui in parola, oggetto del giudizio amministrativo sono atti di una procedura concorsuale oppure atti di assegnazione di un determinato dipendente pubblico a certe funzioni. A modesto avviso di chi scrive, tuttavia, nessuna delle due ragioni sopra indicate, sostenute alternativamente o cumulativamente da parte della giurisprudenza per riferire la competenza sulla decisione delle controversie al Tar capitolino, appare convincente: in particolare, infatti, nessuno dei due argomenti sembra, a stretto rigore, giustificare la deroga ad una regola di competenza inderogabile e, per giunta, speciale. Quanto alla riferibilità dell'atto impugnato alla categoria dell'atto plurimo²¹, deve rilevarsi che tale indicazione non sembra giustificare la deroga alla regola sulla competenza. È noto, per vero, che gli atti collettivi o plurimi sono caratterizzati proprio dalla scindibilità degli effetti del provvedimento²²; con la conseguenza che proprio in ragione della riferibilità di alcuni atti amministrativi, quali un quadro di avanzamento²³ o una graduatoria²⁴, alla categoria degli *atti plurimi*, dovrebbe suggerire l'applicazione del criterio speciale del foro del pubblico impiego per la individuazione del foro competente, atteso che, in linea di principio, da tale tipologia di atti *"ogni destinatario subisce un effetto lesivo che, per quanto omogeneo e per molti versi simile o affine a quello subito dagli altri, è, comunque, sul piano giuridico-formale, autonomo e distinto"*²⁵; ne discende, a rigore di logica, che l'argomento della qualificazione dell'atto come plurimo, ai fini dell'individuazione del foro competente, dovrebbe portare all'attribuzione della controversia dinanzi al tribunale ove si trova la sede di lavoro del ricorrente, in considerazione (a maggior ragione) del carattere personale del pregiudizio subito in ragione del provvedimento impugnato.

Anche l'argomento della classificazione del provvedimento impugnato come *atto di organizzazione*²⁶ non appare, a stretto diritto, sufficiente ad assurgere a criterio esegetico utile a derogare alla regola del foro del pubblico impiego. Invero, non è riscontrabile nella disposizione di cui all'art. 13 c.p.a. il criterio di attribuzione al Tar Lazio della competenza a conoscere le impugnazioni aventi ad oggetto atti di organizzazione; né tale criterio è previsto dal codice stesso per l'individuazione di una competenza funzionale del tribu-

¹⁹ In termini, Cons. Stato, Sez. IV, ord. 24 gennaio 2012, n. 321. L'oggetto del giudizio, per il quale era domandato regolamento di competenza, ha ad oggetto la mancata iscrizione di un ufficiale della Guardia di Finanza al Quadro di Avanzamento a Generale di Brigata; in tal caso, il giudice amministrativo ha sostenuto con forza la competenza del Tar Lazio, sede di Roma, ritenendo che *"L'esigenza di assicurare che il contenzioso relativo a un concorso sia concentrato presso il Tar nella cui circoscrizione ha sede l'Autorità che provvede all'espletamento dello stesso (e coincide, di regola, la sede di detta Autorità con il luogo di espletamento della procedura) corrisponde all'esigenza di assicurare la parità in senso sostanziale, delle parti del processo. Tale soluzione, del resto, corrisponde ai principi generali desumibili dagli artt. 24 e 97 della Costituzione, ed appare del tutto conforme alle esigenze del "giusto processo"*. Conformi anche Cons. Stato, Sez. IV, ord. 26 ottobre 2012 n. 5493; Tar Basilicata, Sez. I, 19 settembre 2013, n. 550, avente ad oggetto l'impugnativa d'una procedura selettiva interna la cui disciplina è rimessa all'autorità amministrativa centrale dello Stato e coinvolgente inscindibilmente dipendenti aventi differenti sedi di servizio localizzate in circoscrizioni di diversi tribunali amministrativi.

²⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, ord. 26 ottobre 2012 n. 5493, secondo cui *"la regola generale del foro della sede dell'Autorità emanante prevale sulle regole speciali del foro del luogo in cui l'atto produce i suoi effetti e del foro della sede di servizio dell'impiegato ricorrente quando l'atto, e quindi il ricorso, interessa una molteplicità di soggetti sparsi su tutto il territorio nazionale"*. Sul punto, in dottrina, si veda anche SCOCA S.S., *Riflessioni critiche sui criteri di individuazione*, cit., p. 1107.

²¹ Argomento sostenuto, a fini di disciplina della competenza, da Cons. Stato, Sez. IV, ord. 24 gennaio 2012, n. 321 e Tar Basilicata, Sez. I, 19 settembre 2013, n. 550, per i quali vd. nota *sub* 19

²² Cfr. CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, Giuffrè, 2011, p. 180 ss.

²³ Il riferimento è alla già richiamata ordinanza n. 321 del 24 gennaio 2012 del Consiglio di Stato.

²⁴ Il riferimento è ancora alla sentenza del Tar Basilicata.

²⁵ In termini, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2013, n. 2152.

²⁶ L'argomento in questione è utilizzato al fine di disciplinare il riparto di competenza in favore del Tar Lazio, sede di Roma, ad es. da Cons. Stato, Sez. IV, ord. 26 ottobre 2012 n. 5493, nonché da Cons. Stato, Ad. Plen., 16 novembre 2011, n. 20.

nale amministrativo capitolino. Anzi, il comma secondo dell'art. 13 c.p.a., nel disciplinare la regola del cd. foro del pubblico impiego, riferisce tale criterio alle controversie "riguardanti pubblici dipendenti", pertanto, lasciando intendere che il tribunale ove si trova la sede di servizio è competente a conoscere le controversie inerenti non solo il singolo rapporto di servizio, bensì anche le controversie inerenti una pluralità di impiegati pubblici: non si vede, invero, quali provvedimenti siano riferibili a tale circostanza se non proprio quelli che incidono sulla organizzazione del lavoro. Se l'argomento letterale utilizzato può apparire, di per sé, ancora debole a sostenere l'applicazione della regola del foro del pubblico impiego anche per le controversie aventi ad oggetto l'annullamento di atti di organizzazione, si deve riconoscere come tale argomento letterale sia sicuramente confortato dal dato della inesistenza del codice di un criterio regolatore della competenza fondato sulla funzione *organizzativa* del provvedimento oggetto di impugnazione.

Appare con tutta evidenza, dunque, che se è avvertita l'esigenza di concentrare dinanzi al Tar Lazio, sede di Roma la competenza a conoscere delle controversie riguardanti una molteplicità di dipendenti pubblici, con sedi di servizio sparse su più Regioni, ovvero quelle riguardanti atti di macro-organizzazione, ciò non può essere affidato all'interpretazione del giudice, ma richiede un responsabile intervento del legislatore: la disciplina attuale della competenza, infatti, tende a favorire il Tribunale amministrativo periferico ove è ubicata la sede di servizio del dipendente pubblico e ad assicurare tale competenza con una previsione normativa ampia ("*Le controversie riguardanti pubblici dipendenti*") e con il carattere speciale ed inderogabile del criterio. Nell'ottica della migliore realizzazione del fine perseguito dalla giurisprudenza amministrativa, teso a favorire la concentrazione dei processi e ad evitare contrasti di giudicato, la disposizione di cui al comma secondo dell'art. 13 c.p.a. potrebbe essere modificata nel senso di riferirsi a "*le controversie riguardanti il rapporto di lavoro di singoli dipendenti pubblici ovvero gli atti di micro-organizzazione*"; in alternativa, sembra necessario un intervento del legislatore teso a disciplinare in modo più chiaro e capillare i casi di conflitto tra più criteri di competenza, anche mediante una disciplina consapevole della connessione tra più giudizi.

3.1.- Connessione per presupposizione tra atti impugnati e foro del pubblico impiego.

L'esigenza di introdurre, a livello normativo, una risoluzione dei conflitti di competenza è stata evidentemente avvertita anche dal legislatore del 2012, che, in sede di secondo correttivo al codice del processo, ha ritenuto di aggiungere al comma 4 dell'art. 13 un successivo comma che disciplina però unicamente l'ipotesi della connessione funzionale per presupposizione, stabilendo che "*la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento*". La regola stabilita dalla legge processuale comporta, dunque, la concentrazione in capo al giudice competente a giudicare del provvedimento conseguenziale, anche la cognizione delle doglianze spiegate avverso l'atto presupposto: in tal modo, si evita la frammentazione del giudizio e la sottoposizione delle

due diverse impugnazioni che ne derivano, dinanzi a giudici diversi, a tutto beneficio dell'economia di giudizi e della coerenza dei giudicati. Peraltro, deve notarsi come la soluzione esposta, fornita dal codice, sia riprodotiva di una opinione già consolidata in giurisprudenza prima della entrata in vigore della Legge n. 205/2000 e, con essa, dell'istituto dei motivi aggiunti: l'ipotesi della connessione per presupposizione tra atto presupposto e atto presupponente è, invero, abbastanza ricorrente nei giudizi amministrativi, come precipitato della concezione del procedimento amministrativo come serie concatenata e logica tra atti e provvedimenti; peraltro, capita sovente che il provvedimento che lede in modo concreto, personale e diretto il destinatario, determinandone l'interesse all'impugnazione, si ponga in rapporto di diretta presupposizione con un provvedimento più generale, emesso da una diversa autorità ovvero dalla stessa amministrazione, contro il quale il soggetto leso deve appuntare le proprie doglianze in sede di ricorso. La connessione tra provvedimenti costituisce una evenienza che da sempre la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto di valorizzare, favorendo il *simultaneus processus*, ogni volta in cui fosse rintracciabile, rispetto all'impugnazione di due provvedimenti, una identità di soggetti, di vicenda processuale o di interessi pubblici²⁷: evidentemente, dunque, il legislatore, con il secondo correttivo al codice del processo amministrativo, ha tenuto a precisare e a positivizzare tale regola.

Peraltro, a ben vedere, la norma di cui alla prima parte dell'art. 13 comma 4-bis c.p.a. si riferisce ad un caso di connessione molto particolare, che non può riferirsi a qualunque ipotesi di connessione funzionale: la norma, invero, disciplina la competenza per il caso in cui è l'atto conseguenziale a determinare in capo al suo destinatario l'interesse ad impugnare; solo, infatti, all'atto conseguenziale, la norma di cui al comma 4-bis riferisce l'interesse all'impugnazione. L'ipotesi prevista sembra essere, invero, quella in cui l'atto presupposto non determina ancora una lesione concreta dell'interesse facente capo al ricorrente; diventando così, l'atto presupposto, oggetto di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo esclusivamente a seguito della impugnazione del successivo atto presupponente. Ed in tale circostanza, il legislatore consente al ricorrente di concentrare le proprie impugnazioni in un singolo ricorso, radicando la competenza a conoscere entrambe, dinanzi al giudice competente territorialmente a decidere sulla domanda di annullamento dell'atto conseguenziale.

Ma *quid iuris*, ai fini della competenza, nel caso in cui l'atto presupposto diventi oggetto di immediata impugnazione da parte di uno dei suoi destinatari, il quale decide di rivolgere impugnazione già contro tale provvedimento, senza attendere l'atto presupposto? Infatti, potrebbe, invero, determinarsi la situazione in cui un dipendente pubblico si ritenga leso già dal provvedimento emesso dall'autorità centrale, con il quale, ad esempio, è determinata, in modo abbastanza concreto e dettagliato, una movimentazione di personale all'interno di una macro-area e che questi impugni il provvedimento in questione, dinanzi al tribunale ove ha

²⁷ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 22 ottobre 2002, n. 5813. In dottrina, si rinvia a SAITTA N., *Sistema di giustizia amministrativa*, Giuffrè, 2009, p. 105.

sede l'amministrazione centrale ovvero dinanzi al tribunale competente a conoscere dell'impugnazione dei provvedimenti con efficacia ultra-regionale, senza attendere il provvedimento individuale riguardante il proprio singolo trasferimento. Sembrerebbe, invero, di poter ritenere che, allorché tale soggetto si determinerà ad impugnare con motivi aggiunti il provvedimento consequenziale dinanzi al foro individuabile ai sensi dell'art. 13 comma 2 (foro del pubblico impiego), la competenza dell'intero giudizio dovrebbe spostarsi dinanzi a tale ultimo giudice; ciò in quanto, come detto, il rapporto tra atto presupposto e atto presupponente, ai fini della competenza territoriale, si risolve facendo riferimento al foro competente a conoscere dell'impugnazione di tale ultimo atto. Tuttavia, a ben leggere la disposizione di cui alla prima parte del comma 4-bis, si comprende come il rapporto di connessione funzionale tra atti si traduce in una connessione funzionale tra processi a favore del giudice competente a conoscere dell'atto consequenziale, solo allorché l'interesse ad agire sorge per la prima volta con l'emanazione di tale atto consequenziale. Nell'ipotesi più sopra presentata, invece, l'interesse ad impugnare sorge nel destinatario già al momento dell'emanazione dell'atto presupposto, il quale, benché magari suscettibile di una migliore specificazione a mezzo di atti successivi, si presenta come già sufficientemente concreto e determinato nel proprio contenuto, tanto da poter costituire oggetto di diretta impugnazione. Nel caso di specie, invero, la giurisprudenza amministrativa favorisce comunque il *simultaneus processus*, rovesciando, però, in qualche modo, la norma di cui alla prima parte del comma 4-bis e stabilendo come il giudice chiamato a conoscere della legittimità dell'atto presupposto attrae alla propria competenza anche la cognizione degli atti presupposti o, comunque, successivi²⁸. Si deve notare come, se certamente le esigenze di razionalizzazione e di economia dei processi rispondono ad obiettivi condivisibili, tale regola di risoluzione dei conflitti di competenza territoriale determina l'introduzione di ulteriori deroghe non scritte rispetto all'applicazione del criterio speciale del foro del pubblico impiego, a favore del criterio generale legato all'efficacia spaziale dell'atto. Si noti, infatti, che nei casi di conflitto di competenza, l'atto presupposto è oggetto di cognizione da parte di un giudice diverso rispetto a quello dove è la sede di servizio del dipendente, allorché il primo ha carattere ultra-regionale, a differenza dell'atto consequenziale, che sarebbe assoggettabile alla regola sulla competenza speciale di cui all'art. 13 comma 2.

²⁸ Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 20 novembre 2013, n. 29, secondo il quale osserva come "in fattispecie di sopravvenuta impugnazione dell'atto connesso [...], si deve ritenere che la competenza relativa all'atto applicativo impugnato con motivi aggiunti [...] venga attratta da quella relativa ai provvedimenti presupposti originariamente impugnati, valendo così a vanificare la competenza territoriale del Giudice in ordine al primo ordinariamente competente sulla base dei criteri, di cui all'art. 13 c.p.a. Conclusione, questa, che trova fondamento nei richiamati principi di economia dei giudizi e di razionalità del sistema processuale, senz'altro applicabili nella misura in cui determinano un ragionevole coordinamento tra i principi recati dagli artt. 13 e 43 del codice del processo amministrativo, peraltro nel solco del generale favor che il nuovo codice accorda al *simultaneus processus*".

Anche nella descritta ipotesi, dunque, malgrado il carattere speciale dello stesso, il criterio di competenza legato al *favor* per il pubblico dipendente mostra di dover cedere il passo ai criteri generali indicati al primo comma dell'art. 13.

3.2.- Problemi interpretativi per il caso di connessione di giudizi che vedono l'impugnazione di atti generali e atti applicativi.

Al precedente paragrafo si sono esaminati gli effetti concreti dell'applicazione dell'unica regola risolutiva dei conflitti tra criteri di connessione diversi prevista dal codice, mostrando come la stessa si riferisca unicamente al caso in cui siano impugnati in un unico ricorso, per la prima volta, atto presupposto e atto applicativo o consequenziale: si è specificato, infatti, che, qualora l'impugnazione delle due diverse tipologie provvedimentali avvenga in momenti diversi (essendo impugnato prima e autonomamente il provvedimento presupposto e, successivamente, con motivi aggiunti, quello presupponente), la soluzione del conflitto di competenza territoriale che eventualmente ne deriva, viene risolta dando prevalenza al giudice adito per il primo ricorso, spesso individuato applicando il criterio generale del foro dell'autorità emanante.

Il legislatore del secondo correttivo al codice del processo amministrativo, nel redigere la disposizione di cui al menzionato comma 4-bis dell'art. 13, ha però inserito una deroga alla regola enunciata al paragrafo precedente che, come visto, privilegia, nella realizzazione del *simultaneus processus*, il tribunale competente a conoscere l'atto applicativo: la deroga, contenuta nella seconda proposizione dello stesso comma 4-bis, infatti, precisa che qualora l'atto presupposto, impugnato unitamente all'atto applicativo, sia un atto normativo o un atto generale, debbano applicarsi i criteri *ordinari* di attribuzione della competenza per la corretta individuazione del giudice competente. La norma derogatoria enunciata, a parere di chi scrive, determina il sorgere di una molteplicità di problemi interpretativi, che mettono alla prova l'effettività del carattere inderogabile dei criteri di competenza per territorio definiti dal codice del processo²⁹.

Per affrontare l'esame dei problemi interpretativi che offre la norma in questione, deve innanzitutto individuarsi quello che è l'oggetto della deroga contenuta nella seconda parte del comma 4-bis, dal momento che tale elemento non si evince in modo chiaro dalla disposizione. Invero, dall'esame letterale del disposto di cui all'intero comma 4-bis ("4-bis. La competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza") può ritenersi che la seconda parte del comma 4-bis (quello contenente la deroga in esame) debba interpretarsi, alternativamente, nel senso che: 1) la deroga ivi contenuta riguarda la regola della connessione per attrazione formulata nella prima parte del comma 4-bis; oppure 2) l'eccezione prevista dalla seconda parte

²⁹ Si sofferma, tra gli altri, sul carattere problematico della esegesi della norma derogatoria in questione CIRILLO G.P., *Trattato di Diritto amministrativo*, cit., p. 254 ss.

del comma 4-bis non costituisce deroga alla regola della connessione, ma solo a quella sulla competenza.

Nella prima opzione interpretativa proposta, invero, si individua quale oggetto della regola della prima parte del comma 4-bis, il *rapporto di attrazione* tra atto presupposto e atto presupponente, che determina, per espressa scelta del legislatore, la trattazione congiunta delle domande di annullamento, con radicamento della competenza territoriale dinanzi al giudice competente a conoscere dell'atto applicativo; in tal senso, la seconda parte della disposizione, introducendo una deroga alla norma disciplinante il *rapporto di attrazione*, deve essere interpretata nel senso da escludersi la realizzazione del *simultaneus processus* nel caso in cui si intenda impugnare in un unico ricorso atto presupposto e atto presupponente, qualora l'atto presupposto ricada nella categoria degli atti normativi o degli atti generali: in tale senso, la cognizione sulla legittimità degli atti presupponenti spetterebbe al foro periferico, mentre la competenza a conoscere dell'atto normativo o generale sarebbe da riferire al Tar centrale.

Secondo, invece, la seconda interpretazione proposta, l'oggetto della prima parte della norma di cui al comma 4-bis dell'art. 13 c.p.a. è da individuarsi nella regola sulla *competenza*, nel senso da ritenere ferma ed impregiudicata la realizzazione del *simultaneus processus* per il caso di impugnazione di atti presupponenti e di atti presupposti (anche per il caso in cui questi ultimi siano atti normativi o generali), ed escludendo però che la competenza a conoscere su entrambi gli atti spetti al tribunale competente per gli atti applicativi; seguendo tale linea esegetica, dunque, la cognizione in ordine alla legittimità degli atti va effettuata congiuntamente, ma dinanzi al tribunale individuato seguendo i criteri ordinari di competenza.

Sembra a chi scrive che l'ipotesi formulata *sub* 1), derogativa della realizzazione del processo congiunto, sia quella preferibile, per almeno due ragioni: a) sotto il profilo dell'interpretazione letterale, dato che la seconda parte del comma 4-bis, nel dettare l'eccezione alla regola stabilita nella prima parte della disposizione, stabilisce che si debbano seguire i criteri ordinari di attribuzione della competenza solo per l'impugnazione dell'atto a valenza generale (*"tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione [h.e.: per l'impugnazione dei soli atti normativi o generali] restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza"*); b) sotto il profilo della interpretazione sistematica, data l'impossibilità di individuare casi atipici di connessione tra giudizi, atteso che per inveterato insegnamento pretorio³⁰, l'art. 40 c.p.c., recante la disciplina della competenza per connessione, non è applicabile al processo amministrativo, con la conseguenza che l'unico caso di connessione dovrebbe individuarsi nell'art. 13 co. 4-bis, prima parte.

Per ciò che riguarda l'oggetto specifico del presente contributo, si badi che tale opzione interpretativa ha l'innegabile pregio di salvaguardare maggiormente il carattere inderogabile dei criteri di competenza territoriale (tra cui quello del foro del pubblico impiego), evitando il proliferare di deroghe non scritte che minano alla effettività di tale qualità dei criteri di competenza stessi.

Ciò nonostante, la giurisprudenza amministrativa, anche molto recentemente (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, ord. 23 giugno 2015, n. 3166³¹), pur confermando il carattere più rigoroso dell'interpretazione qui ritenuta preferita (testualmente: *"La conclusione che a rigore dovrebbe trarsene è che le domande debbano proporsi a giudici diversi in ragione dei vari atti impugnati, con conseguente esclusione della trattazione congiunta"*) sceglie di interpretare la norma derogatoria di cui al comma 4-bis nel senso qui indicato *sub* 2), solo per favorire la trattazione congiunta dei processi *"alla luce dei principi di economicità, satisfattività ed effettività della tutela"*; principi, si intende subito specificare, nobili e validissimi, come preferibile sotto un profilo processuale effettivamente è, secondo chi scrive, la trattazione congiunta dei processi per il caso di connessione di domande aventi ad oggetto atti generali ed atti applicativi. Tuttavia, se compete all'interprete del diritto il ruolo di interpretare la norma senza travalicare i limiti del significato attribuibile all'enunciato normativo espresso dal legislatore, non può mancarsi di notare che la preferenza accordata al *simultaneus processus* anche nel caso in discussione, rischia di sostanzarsi in un travalicamento di tale funzione.

Peraltro, nell'interpretare la norma di cui alla seconda parte del comma 4-bis nel senso indicato, il giudice amministrativo individua la deroga contenuta in tale disposizione, nel senso da ritenere che la deroga sia costituita dalla inversione del criterio di individuazione della competenza stabilito nella prima parte del comma e che stabilisce la preferenza per il giudice competente a conoscere dell'atto presupponente. Infatti, nel decidere sul regolamento di competenza con la citata ordinanza n. 3166 del 2015, il Consiglio di Stato ritiene che *"nel caso di atti presupposti a carattere normativo o generale, gli ordinari criteri disciplinanti la connessione [...] sono di segno opposto a quelli che governano la presupposizione di atti individuali: non già il criterio dell'atto che avendo efficacia lesiva ha fatto sorgere l'interesse a ricorrere, ma al contrario, il criterio dell'atto che in forza della sua efficacia normativa o generale ha individuato i presupposti e la disciplina di quello applicativo e lesivo"*.

Si badi che, in forza dell'interpretazione fornita della seconda parte del comma 4-bis, il Consiglio di Stato, con la citata ordinanza determinava l'attribuzione della competenza a conoscere su una causa avente ad oggetto un rapporto di pubblico impiego (inerente la compensazione di arretrati stipendiali spettanti ai dipendenti dell'ente con presunte somme indebitamente erogate in precedenza dall'ente stesso) al Tar Lazio, sede di Roma, così sottraendo al tribunale competente secondo la regola del foro del pubblico impiego la cognizione della controversia.

Il criterio che radica la competenza in capo al tribunale capitolino nei casi di specie, peraltro, non appare del tutto convincente. Infatti, a ben vedere, la norma di cui alla seconda parte del comma 4-bis prevede, per il caso di impugnazione di un atto generale e di un atto applicativo, l'applicazione degli *"ordinari criteri di attribuzione della competenza"*. È evidente, dunque, che la norma non fa riferimento ai soli criteri generali (quelli di cui al

³⁰ cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 25 novembre 1998, n. 1601

³¹ L'ordinanza riportata si richiama testualmente ad altra già emessa dal Consiglio di Stato, sempre in sede di regolamento di competenza, n. 1919 del 16 aprile 2014.

comma 1), bensì ai *criteri ordinari*, enunciati quindi dai primi tre commi dell'art. 13 c.p.a.; tra questi, come detto, la norma di cui al comma secondo riferisce al tribunale ove ha sede di servizio il dipendente la competenza a decidere delle cause in materia di pubblico impiego. È dunque a quest'ultimo tribunale che dovrebbe, a stretto rigore, riferirsi la cognizione della domanda di annullamento dell'atto generale (o normativo) e dell'atto applicativo; non di meno, la competenza di tale tribunale sarebbe comunque ribadita in applicazione del criterio generale che fa riferimento all'ambito spaziale di efficacia dell'atto. Nei casi di specie, la materia è, però comunque sottratta alla cognizione del tribunale periferico in applicazione di quella deroga non scritta di cui si è fatto cenno nel paragrafo 2 del presente contributo, secondo cui *“la regola generale del foro della sede dell'autorità emanante prevale sulle regole speciali del foro della sede di servizio dell'impiegato ricorrente e del foro del luogo in cui l'atto produce i suoi effetti quando l'atto, e quindi il ricorso, interessa una molteplicità di soggetti sparsi su tutto il territorio nazionale”*³².

Si nota, dunque, come ancora una volta il carattere inderogabile, speciale e di *favor* riferita alla norma che definisce il criterio di competenza del foro del pubblico impiego cede il passo al criterio che tende a riferire al tar centrale la competenza a decidere sugli atti generali, di macro-organizzazione o, comunque, su quasi tutti gli atti a destinatario non individuale.

4. Brevi riflessioni sulla utilità della sopravvivenza del criterio del foro del pubblico impiego.

Dalle riflessioni svolte e dall'esame dei casi giurisprudenziali citati nei precedenti paragrafi emerge evidente la mortificazione del criterio di competenza del foro del pubblico impiego rispetto a quella che è la lettera della disposizione che lo disciplina: a fronte, infatti, del carattere di specialità del criterio, che dovrebbe attribuire preferenza nell'applicazione dello stesso rispetto ai criteri di competenza individuati dal codice come generali e a fronte della funzione svolta dalla norma, che dovrebbe favorire i pubblici impiegati rispetto al profilo del *locus fori*, si assiste ad una marginalizzazione dei casi in cui tale criterio, pur inderogabile, viene in concreto applicato.

Una norma del tipo di quella enunciata dal comma secondo dell'art. 13 c.p.a., dovrebbe, invero, definire un criterio di competenza senza dubbio prevalente rispetto ai criteri di ordine generale, e, in particolare, su quello della sede dell'autorità emanante: la prevalenza del criterio in questione dovrebbe essere indiscussa, infatti, a prescindere dall'ampiezza spaziale dell'efficacia degli atti o dal carattere generale o normativo che assume il provvedimento impugnato. La tesi contraria, oltre ad essere difforme dal sistema della distribuzione del contenzioso stabilito dall'art. 13, marginalizza oltre misura il criterio della sede di servizio, dato che, di norma, il pubblico dipendente impugna, insieme a provvedimenti concreti e puntuali, anche atti generali o regolamentari: non può peraltro negarsi che, anche per il caso di impugnazione di determinate menzionate tipologie di atti, la controversia rimane pur sempre qualificabile come controversia di pubblico impiego.

Anche la regola pretoria volta a concentrare sul Tar capitolino la cognizione delle controversie di pubblico impiego qualora queste ultime si sostanzino nell'annullamento di atti aventi efficacia sull'intero territorio nazionale o su più regioni, determina una indebita compressione della portata applicativa della norma speciale in esame; si badi, invero, che nel caso in cui il criterio di cui al comma secondo dell'art. 13 c.p.a. si ritenga applicabile solo nel caso di impugnazione di atti individuali che dispiegano efficacia all'interno di una sola Regione, tale criterio non avrebbe ragione di essere, in quanto la competenza del Tar periferico sarebbe parimenti individuata in applicazione del criterio generale (prevalente) riferito all'efficacia spaziale dell'atto.

Proprio il criterio generale dell'efficacia spaziale dell'atto impugnato produrrebbe, a ben vedere, l'effetto di radiare comunque presso il Tar ove presta servizio il dipendente pubblico, la controversia processuale da quest'ultimo proposta: è evidente, infatti, che, pur in assenza della norma che definisce il criterio di competenza del foro del pubblico impiego, la domanda di annullamento dell'atto individuale che incide sul rapporto di lavoro del ricorrente, sarebbe conosciuta dal Tar ove il dipendente presta servizio, poiché gli effetti dell'atto sarebbero circoscritti a quella stessa Regione.

Se, dunque, ha senso la sopravvivenza del criterio speciale del foro del pubblico impiego, lo stesso deve essere ricercato proprio in relazione a quella tipologia di atti che hanno una efficacia ultra-regionale ovvero rispetto ad atti normativi o generali, anche in rapporto di connessione con atti individuali applicativi; cioè, proprio in relazione a quella categoria di atti che l'interpretazione giurisprudenziale tende a sottrarre alla cognizione del Tar periferico, per attribuire alla competenza del Tar centrale (determinando, non di meno, un carico eccessivo di lavoro sul Tar capitolino, che si riflette in modo evidente sulla durata dei giudizi).

Sembra a chi scrive, dunque, che vada recuperata, da parte del legislatore e/o dell'interprete, uno spazio applicativo del criterio speciale in discussione necessariamente più ampio rispetto a quello in cui è attualmente relegato e che ne valorizzi la funzione premiante per il pubblico dipendente. Al contrario, qualora esigenze di omogeneità di giudizi o volontà di accentramento del contenzioso siano ritenute prevalenti, sarebbe più coerente abrogare il comma secondo dell'art. 13 c.p.a. o, quantomeno, privarlo del carattere della inderogabilità e relegarlo a norma sussidiaria rispetto all'applicazione di diversi criteri, conservandone una portata meramente *di facciata*, quale in effetti sembra aver assunto nel momento attuale.

³² Vedi nota n. 19.