

La sentenza ha fugato i dubbi interpretativi in relazione: *i)* all'ambito di applicazione dell'art. 10, comma 5, d.lgs. n. 373 del 2003 e, in particolare, se tale disposizione sia riferibile ai soli conflitti di competenza attuale o anche a quelli virtuali che sono determinati dalla contemporanea pendenza dell'appello sulla competenza davanti al C.g.a. e al Consiglio di Stato; *ii)* all'organo competente a decidere il regolamento di competenza nel caso in cui il T.a.r. per la Sicilia abbia declinato la propria competenza indicando la competenza di un altro T.a.r.

**[Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 13 settembre 2022, n. 13 – Pres. Maruotti, Est. Veltri](#)**

**Giustizia amministrativa – Competenza – Conflitto – Consiglio di Stato e Consiglio di giustizia amministrativa per la regione Siciliana - Regolamento di competenza**

*L'Adunanza plenaria enuncia i seguenti principi di diritto:*

*a) l'art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003 va interpretato come riferito ai conflitti di competenza positivi o negativi, reali o virtuali. Tuttavia la mera pendenza di due procedimenti identici, in assenza di provvedimenti giudiziari che costituiscano invasione della sfera di competenza riservata, non costituisce un'ipotesi di conflitto;*

*q) qualora il T.a.r. per la Sicilia abbia declinato la propria competenza indicando la competenza di un altro T.a.r., il relativo regolamento di competenza va proposto dinanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (1).*

(1). I. – Con la sentenza in rassegna l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato – alla quale la sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la [Regione Siciliana \(C.g.a.\) con ordinanza 21 marzo 2022 n. 348](#) (oggetto della [News US in data 1° aprile 2022](#)) aveva deferito alcune questioni – con articolata motivazione:

- a) ha chiarito che l'art. 10, comma 5, d. lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 (recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato"), secondo cui "All'Adunanza plenaria, composta ai sensi del comma 4, è altresì devoluta la cognizione dei conflitti di competenza, in sede giurisdizionale, tra il Consiglio di giustizia amministrativa ed il Consiglio di Stato" va interpretato nel senso che:

- a1) è da ritenersi riferito ai conflitti di competenza positivi o negativi, reali o virtuali;
  - a2) tuttavia la mera pendenza di due procedimenti identici, in assenza di provvedimenti giudiziari che costituiscano invasione della sfera di competenza riservata, non costituisce un'ipotesi di conflitto;
- b) ha ritenuto che qualora il T.a.r. per la Sicilia abbia declinato la propria competenza indicando la competenza di un altro T.a.r., il relativo regolamento di competenza va proposto dinanzi al C.g.a.

II. – La vicenda sottesa alla pronuncia in esame muove dalla domanda con la quale il ricorrente in primo grado ha impugnato il verbale con il quale il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 373 del 2003, ha espresso parere negativo sulla sua designazione quale componente del C.g.a. in sede consultiva.

Dopo la declaratoria di incompetenza del T.a.r. per la Sicilia in favore del T.a.r. per il Lazio, il ricorrente:

- c) ha impugnato tale ordinanza dinanzi al Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, qualificando il proprio gravame quale appello, da considerare anche quale regolamento di competenza;
- d) ha parallelamente proposto un regolamento di competenza anche dinanzi al Consiglio di Stato.

Nell'ambito del giudizio innanzi al C.g.a. si è innestato il deferimento definito con la sentenza in rassegna, nelle more della quale il Consiglio di Stato ha sospeso il giudizio inerente al regolamento di competenza dinanzi allo stesso proposto.

Una connessa questione è quella che ha costituito oggetto di altro deferimento disposto da [Cons. Stato, sez. III, ordinanza 13 luglio 2022, n. 5921](#) (oggetto della [News US in data 27 luglio 2021](#), alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento in ordine: *i*) alle conseguenze derivanti dall'inammissibilità dell'appello avverso le sentenze del T.a.r. per la Sicilia proposto al Consiglio di Stato; *ii*) al rapporto tra Consiglio di Stato e Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana).

III. – L'iter argomentativo del Collegio si è così articolato:

e) quanto al quesito *“se l’art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003 debba essere interpretato come riferito ai soli conflitti di competenza (positivi o negativi) attuali, o anche a quelli virtuali che sono determinati dalla contemporanea pendenza dell’appello sulla competenza davanti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e al Consiglio di Stato”*:

e1) l’art. 10, comma 5, stabilisce che all’Adunanza plenaria, *“composta ai sensi del comma 4”* (cioè integrata da due magistrati del Consiglio di giustizia), *“è altresì devoluta la cognizione dei conflitti di competenza, in sede giurisdizionale, tra il Consiglio di giustizia amministrativa ed il Consiglio di Stato”*;

e2) [l’Adunanza plenaria, con la sentenza 22 aprile 2014, n. 11](#) (in *Giurisdiz. amm.* 2013, ant., 818), ha già evidenziato che:

I) *“in tal modo viene assicurato che i conflitti di competenza che coinvolgono il Consiglio di giustizia amministrativa, le cui prerogative sono garantite dallo Statuto della Regione siciliana, trovino tutela nella composizione allargata dell’Adunanza Plenaria che vede la presenza dei membri della Sezione giurisdizionale del massimo consesso siciliano”*;

II) *“analoga esigenza non si riscontra invece nei conflitti di competenza che vedano coinvolto il Tar Sicilia, che pertanto, stante anche il chiaro e inequivoco tenore letterale del citato art. 10, comma 5, del d.lgs. 273 del 2003, sono sottoposti alla disciplina del regolamento di competenza ordinariamente stabilita dal codice del processo amministrativo”*;

e3) l’art. 10, comma 5, si è dunque riferito, quale presupposto per adire necessariamente l’Adunanza plenaria, ad una situazione di *“conflitto”*, senza null’altro specificare;

e4) come ha osservato [l’Adunanza Plenaria con l’ordinanza 9 marzo 2011, n. 6](#) (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 2339 (m), con nota di GALLO):

I) si tratta di una disposizione speciale, contenuta in una fonte tra l’altro di rango sub costituzionale, e non trasfusa nel codice del processo amministrativo, ragion per cui non rileva, per la sua corretta interpretazione, il rinvio esterno alle disposizioni del codice di procedura civile, effettuato dall’art. 39 c.p.a.;

- II) la fattispecie non può essere assimilata al conflitto di competenza disciplinato dall'art. 45 c.p.c. (riguardante il solo conflitto negativo virtuale, a prevenzione del conflitto reale);
  - III) *“la formulazione dell'articolo 10, comma quinto, è di tale ampiezza da ricomprendere sia il conflitto positivo che quello negativo, sia il conflitto reale che quello virtuale”*;
- e5) tali considerazioni vanno di per sé ribadite, con la precisazione che l'art. 10, comma 5, presuppone per la sua applicazione che vi sia un conflitto, sia pure virtuale: non è invece sufficiente il 'mero rischio di conflitto virtuale', per la pendenza di due procedimenti analoghi, in assenza di un provvedimento che possa considerarsi quale esplicita o implicita invasione della sfera di competenza dell'altro ufficio giudiziario;
- e6) nel caso di specie, il C.g.a., proprio per evitare il rischio del conflitto, ha sottoposto le questioni in esame all'Adunanza Plenaria, in applicazione non dell'art. 10, comma 5, del d.lgs n. 373 del 2003, ma dell'art. 99 c.p.a., per ottenere un'indicazione interpretativa chiarificatrice cui adeguarsi: tale *modus procedendi* è di per sé incompatibile con l'ipotesi, sia pur virtuale, di un conflitto;
- f) quanto al quesito *“se, nell'ipotesi in cui il Tar per la Sicilia abbia declinato la propria competenza indicando la competenza di un altro Tar, il relativo regolamento di competenza debba essere proposto dinanzi al Consiglio di Stato o al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana”*:
- f1) l'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 373 del 2003 stabilisce che, in sede giurisdizionale, *“il Consiglio di giustizia amministrativa esercita le funzioni di giudice di appello contro le pronunce del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia”*;
  - f2) la sezione rimettente osserva in proposito che da una parte l'art. 4 richiamato nulla dispone in ordine alla delibazione dei regolamenti di competenza (che costituiscono un diverso mezzo di impugnazione rispetto all'appello), dall'altra l'art. 16 del c.p.a. devolve al *“Consiglio di Stato”* la pronuncia sulla competenza resa in sede di regolamento, senza nulla specificare in ordine alle pronunce del T.a.r. per la Sicilia;
  - f3) nel sottolineare che l'art. 16 ha testualmente attribuito la competenza al *“Consiglio di Stato”*, l'ordinanza di rimessione ha osservato come *“non sia*

*chiaramente percepibile se la norma codicistica abbia inteso riferirsi al Consiglio di Stato nella sua accezione complessiva, vale a dire comprensiva del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, qualificato dalla fonte normativa come sua Sezione staccata, ovvero al solo Consiglio di Stato, non comprendendo in esso il Consiglio di giustizia amministrativa”;*

- f4) la questione sollevata dall’ordinanza di rimessione va risolta sulla base del fondamentale principio per il quale il C.g.a. è una sezione del Consiglio di Stato;
- f5) il codice del processo amministrativo non contiene specifiche disposizioni sul C.g.a, ad eccezione dell’art. 100, in cui è previsto che *“Avverso le sentenze dei tribunali amministrativi regionali è ammesso appello al Consiglio di Stato, ferma restando la competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana per gli appelli proposti contro le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia”;*
- f6) nessun’altra disposizione è riferita al C.g.a, le cui competenze sono state date per presupposte dal codice del processo amministrativo, proprio perché costituisce una sezione del Consiglio di Stato;
- f7) è al riguardo emblematico l’art. 62, il quale – per gli appelli avverso le ordinanze cautelari – ha previsto che *“contro le ordinanze cautelari è ammesso appello al Consiglio di Stato”*: è ovvio, tuttavia, che gli appelli avverso le ordinanze cautelari del T.a.r. per la Sicilia debbano essere proposti dinanzi al C.g.a;
- f8) similmente, nel codice non vi è alcun riferimento al C.g.a. neanche in tema di ricorso per revocazione, né di opposizione di terzo: le relative disposizioni si riferiscono alle sentenze del Consiglio di Stato, ma è ovvio che tali rimedi debbano essere proposti al medesimo organo quando si tratti delle sue pronunce;
- f9) evidentemente, i compilatori del codice del processo amministrativa hanno tenuto conto del principio fondamentale affermato dall’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 373 del 2003, per il quale *“il Consiglio di giustizia amministrativa ... è composto da due Sezioni, con funzioni, rispettivamente, consultive e giurisdizionali, che costituiscono Sezioni staccate del Consiglio di Stato”;*

- f10) trattandosi di “Sezioni” del Consiglio di Stato, sia pure aventi sede a Palermo, le disposizioni del codice del processo amministrativo non hanno dovuto di volta in volta rimarcare le loro competenze, disposte per di più da una fonte di rilievo sovraordinato alla legge ordinaria;
- f11) ogni disposizione del codice del processo amministrativo, quando si riferisce al Consiglio di Stato, va intesa quale riferita a tutte le sezioni giurisdizionali, anche a quelle aventi sede a Palermo;
- f12) ciò posto, per la soluzione della questione sollevata dall’ordinanza di rimessione rilevano anche le disposizioni contenute nel d.lgs n. 373 del 2003, che ha attuato lo Statuto della Regione siciliana, approvato con la legge costituzionale n. 2 del 1948, dunque destinato a prevalere nella gerarchia delle fonti rispetto alla legge ordinaria, in ragione del carattere “riservato e separato” che lo Statuto speciale attribuisce a tale fonte (Corte cost., 7 novembre 2001, n. 353, in *Foro it.*, 2002, I, 2581, § 4; 19 giugno 1998, n. 213 in *Foro it.*, 1998, I, 2652; 23 aprile 1998, n. 137, in *Giur. cost.* 1998, 1067; 26 febbraio 1990, n. 85, in *Giur. cost.*, 1998, 1067; 24 maggio 1985, n. 160, in *Foro it.*, 1985, I, 2846; 18 luglio 1984, n. 212, in *Regioni*, 1984, 1310, con nota di ALLEGRETTI; 25 luglio 1983, n. 237, in *Foro amm.*, 1983, II, 526; 22 dicembre 1980, n. 180, in *Foro it.*, 1981, I, 952);
- f13) l’art. 4, comma 3, d.lgs n. 373 del 2003 ha previsto che “*In sede giurisdizionale il Consiglio di giustizia amministrativa esercita le funzioni di giudice di appello contro le pronunce del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia*”;
- f14) la formulazione è molto ampia e riguarda tutte le funzioni del giudice di appello (cioè del Consiglio di Stato) da esercitare *ratione loci*, e non già al solo mezzo dell’appello;
- f15) essa sul piano testuale ben si presta dunque a ricomprendere anche il regolamento di competenza che il codice del processo attribuisce, per l’appunto, in via generale al giudice di appello;
- f16) del resto, la preoccupazione circa il carattere esondante di una eventuale pronuncia che in sede di regolamento giunga a individuare, con effetto vincolante, quale giudice territorialmente o funzionalmente competente un T.a.r. non siciliano, non si giustifica sul piano sistematico;

- f17) va sottolineato che l'art. 62 c.p.a. consente in appello il rilievo d'ufficio dell'incompetenza del primo giudice che abbia concesso misure cautelari in violazione delle disposizioni sulla competenza inderogabile e, al comma 4, dispone che *"il giudice competente per l'appello cautelare"* - che certamente è il C.g.a. quando è impugnata una ordinanza del T.a.r. per la Sicilia - *"regola d'ufficio la competenza ai sensi dell'articolo 16, comma 3"*;
- f18) il C.g.a. conosce sempre, nell'ambito del processo cautelare incardinato in primo grado presso il T.a.r. per la Sicilia, delle questioni di competenza, e conseguentemente ne regola, con effetto vincolante, l'attribuzione, anche definendo il regolamento di competenza;
- f19) ciò avviene anche quando la competenza costituisca un motivo d'appello dell'ordinanza o della sentenza, che ha, insieme al merito, deciso, anche implicitamente, sulla competenza: il giudice dell'appello è sempre anche giudice della competenza, ove questa venga contestata a mezzo dei motivi di appello;
- f20) gli effetti ultra territoriali della pronuncia non costituiscono dunque argomento che possa avere un peso dirimente nell'individuazione dell'esatto perimetro delle funzioni giurisdizionali che il Consiglio di giustizia amministrativa è chiamato a esercitare.

IV. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- g) sulla compatibilità delle disposizioni del d. lgs. n. 373 del 2003 con l'art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana, sulla natura e funzioni del decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali in Sicilia: Corte cost., 4 novembre 2004, n. 316 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2004, 3440 (m), con nota di RAIMONDI; *Nuove autonomie*, 2004, 867, con nota di RAIMONDI, CORSO, ROTIGLIANO; *Regioni*, 2005, 393 (m), con nota di CORLETTI), secondo cui:

g1) *"l'art. 23 dello statuto della Regione siciliana, approvato con r.d. lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, stabilisce un principio di specialità, disponendo che «gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione» e prevedendo*

*anche che le «Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile»”;*

- g2) “tale disposizione ha avuto una prima attuazione con il citato d. lgs. 6 maggio 1948, n. 654, che ha appunto istituito il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana con il compito di esercitare «le funzioni consultive e giurisdizionali spettanti alle sezioni regionali del Consiglio di Stato previste dall’art. 23 dello statuto della Regione siciliana». Si stabiliva che tale organo fosse presieduto da un Presidente di sezione del Consiglio di Stato e, in sede giurisdizionale, fosse composto da due magistrati dello stesso Consiglio di Stato e da due «giuristi» non togati scelti dalla giunta regionale, con un incarico quadriennale rinnovabile, tra professori universitari di diritto o avvocati abilitati al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, ai quali, durante la carica, era interdetto l’esercizio della professione davanti alle giurisdizioni amministrative”;*
- g3) “modificazioni ed integrazioni al suddetto d. lgs. n. 654 del 1948 sono state introdotte dal d. P.R. 5 aprile 1978, n. 204, anche a seguito della sentenza di questa Corte n. 25 del 1976, prevedendo in particolare che i «giuristi» non togati componenti del Consiglio di giustizia amministrativa, in sede giurisdizionale, fossero quattro ed il loro mandato avesse una durata di sei anni non rinnovabile, anche se per essi era ammessa la prorogatio della carica, e disponendo altresì che il collegio giudicante fosse composto dal presidente, da due consiglieri di Stato e da due membri «laici»”;*
- g4) “questi due decreti di attuazione dell’art. 23 dello statuto siciliano sono stati però espressamente abrogati ed integralmente sostituiti dal d. lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, il quale, innanzi tutto, in coerenza con il tenore letterale dell’art. 23, ha mutato la struttura organizzativa del Consiglio di giustizia amministrativa, stabilendone la composizione in due sezioni, con funzioni rispettivamente consultive e giurisdizionali, le quali «costituiscono sezioni staccate del Consiglio di Stato». In correlazione con questo nuovo assetto organizzativo sono stati introdotti significativi mutamenti alla previgente disciplina, prevedendo, tra l’altro, l’aumento del numero dei componenti «togati» e «laici» ed una loro diversa ripartizione tra le due sezioni, nonché la formale equiparazione di questi ultimi ai primi per quanto attiene allo stato giuridico, al regime disciplinare ed anche, sia pure entro certi limiti, al trattamento economico”;*
- g5) “il decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, sancito in via di principio dal citato art. 23, corrisponde ad un’antica tradizione siciliana, che non*



*si limita all'esperienza della Corte di cassazione di Palermo prima dell'unificazione del 1923, ma addirittura risale all'ordinamento del Regno delle Due Sicilie, con l'istituzione in Palermo di supremi organi di giustizia distinti da quelli omologhi con sede a Napoli. L'art. 23 contiene dunque un principio di specialità, che riafferma, anche se in termini generici ed atecnici, per di più formulati anteriormente alla redazione del testo costituzionale, un'aspirazione viva, e comunque saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali. I decreti menzionati hanno avuto l'intento di attuare concretamente questa aspirazione, predisponendo moduli organizzativi e funzionali, che, tra le realizzazioni astrattamente possibili, specificassero ed eventualmente integrassero i principi enunciati";*

g6) *"il d. lgs. n. 373 del 2003 ha attuato una completa revisione della previgente normativa eliminando precedenti «anomalie», già segnalate dalla Corte, e in particolare ha ripristinato l'originario modello statutario di decentramento, organizzato su due sezioni «staccate» del Consiglio di Stato, dando così "piena" attuazione al principio di specialità contenuto nell'art. 23. In questo modo si è dato vita ad una disciplina che ha fissato entro i contorni dello statuto quelli che, in relazione a questo profilo particolare, si possono definire i «contenuti storico-concreti» dell'autonomia regionale siciliana";*

g7) *"la peculiare struttura e composizione del Consiglio di giustizia amministrativa delineate dal decreto n. 373 appaiono dunque pienamente giustificate, stante la chiarezza del principio espresso nell'art. 23 ma anche l'assenza di soluzioni organizzative prestabilite, dall'intento di realizzare concretamente quel principio attraverso la prefigurazione di un apposito modello la cui specialità, alla stregua della consolidata giurisprudenza di questa Corte, non appare certo praeter statutum. A questo riguardo è significativo ricordare che lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (ed il relativo decreto di attuazione 6 aprile 1984, n. 426) si sia ispirato agli stessi principi di autonomia, riproducendo sostanzialmente, a distanza di anni, il modello organizzativo siciliano basato sulla presenza, nell'organo di giustizia amministrativa, di membri «non togati» designati in sede locale. Si tratta evidentemente di un modello del tutto particolare fondato sulla «specialità» di alcuni statuti regionali i quali possono anche, nel campo dell'organizzazione giudiziaria, contenere norme a loro volta espressive di autonomia";*

h) in dottrina: sulle previsioni statutarie (art. 23 St. sic.), la loro "elusione" con il d.lgs. n. 654 del 1948 e sulla riconfigurazione delle competenze del Consiglio di giustizia

amministrativa in sede giurisdizionale ad opera del giudice costituzionale e del giudice amministrativo, si veda S. RAIMONDI, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Milano, 2009.