

Il C.g.a. ha deferito all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato i quesiti sull'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, nonché sull'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 giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, ordinanza 21 marzo 2022, n. 348 – Pres. De Nictolis, Est. Caponigro](#)

Giustizia amministrativa - Conflitto di competenza – Consiglio di Stato e Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana – Deferimento all'Adunanza plenaria

Giustizia amministrativa - Regolamento di competenza – Consiglio di Stato e Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana – Deferimento all'Adunanza plenaria

Sono deferiti all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato i seguenti quesiti:

1) *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 Cgars e al Consiglio di Stato (1);*

“2) 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 (2).

(1-2) I. – Con l'ordinanza in rassegna il C.g.a. ha formulato all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato i due quesiti di cui in massima tesi a definire se l'art. 10, comma 5 d.lgs. n. 373 del 2003 sia applicabile anche ai conflitti di competenza virtuali che sono determinati dalla contemporanea pendenza dell'appello tra C.g.a. e Consiglio di Stato, nonché dell'organo competente a decidere sul regolamento di competenza derivante dal provvedimento con cui il T.a.r. per la Sicilia abbia declinato la propria competenza indicando la competenza di un altro T.a.r.

II. – Il collegio, dopo aver descritto le vicende processuali sottese, ha osservato quanto segue:

- a) con [ordinanza n. 83 del 13 gennaio 2022, il T.a.r. per la Sicilia](#) ha dichiarato la propria incompetenza a decidere il ricorso proposto relativamente all'impugnazione di un parere negativo ai sensi dell'art. 6 d.lgs. n. 373 del 2003 in ordine alla designazione dello stesso ricorrente quale componente del C.g.a.;
- b) avverso l'ordinanza, veniva proposto appello cautelare che veniva dichiarato inammissibile dallo stesso C.g.a. con [ordinanza n. 98 del 17 marzo 2022](#), nella cui motivazione si evidenziava tra l'altro che:
 - b1) l'appello cautelare è inammissibile, in quanto l'ordinanza del T.a.r. si era pronunciata esclusivamente sulla competenza, senza decidere in ordine alla domanda cautelare, sicché ai sensi dell'art. 15, comma 5, c.p.a. la relativa pronuncia è impugnabile esclusivamente con il regolamento di competenza;
 - b2) ai sensi dell'art. 15, comma 6, c.p.a., in pendenza del regolamento di competenza, la domanda cautelare può essere proposta solo al giudice indicato come competente nell'ordinanza;
 - b3) pertanto, con separata ordinanza, il collegio provvederà sul regolamento di competenza proposto con lo stesso ricorso in appello;
- c) con specifico riferimento al regolamento di competenza, ai sensi dell'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 373 del 2003: *"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"* e l'art. 1, comma 2, del citato d.lgs. prevede che il C.g.a. è composto da due sezioni che costituiscono sezioni staccate del Consiglio di Stato;
- d) occorre in primo luogo considerare che le questioni di competenza tra il T.a.r. per la Sicilia e un altro T.a.r. non rientrano nella disciplina di cui all'art. 10, comma 5, d.lgs. n. 373 del 2003, in quanto tale norma attribuisce all'Adunanza plenaria, integrata da due magistrati della sezione giurisdizionale del C.g.a., la cognizione della diversa fattispecie dei conflitti di competenza, in sede giurisdizionale, tra il C.g.a. e il Consiglio di Stato;
- e) tuttavia, il ricorrente ha impugnato l'ordinanza del T.a.r. per la Sicilia sia davanti al C.g.a. che davanti al Consiglio di Stato, delineandosi, pertanto, una situazione

di conflitto potenziale che potrebbe sfociare in un conflitto positivo, se entrambi i plessi affermassero la propria competenza, o negativo, se entrambi la negassero. Occorre pertanto richiedere alla Plenaria se l'art. 10, comma 5, d.lgs. n. 373 del 2003 debba essere interpretato come riferito ai soli conflitti di competenza attuali o anche a quelli virtuali determinati dalla contemporanea pendenza dell'appello sulla competenza davanti a C.g.a. e Consiglio di Stato;

f) in secondo luogo, occorre rilevare che il citato art. 4, comma 3, d.lgs. n. 373 del 2003 nulla dispone in ordine alla delibazione dei regolamenti di competenza anche nell'ipotesi in cui il T.a.r. per la Sicilia abbia declinato la competenza in favore di altro T.a.r.:

f1) le questioni di competenza che coinvolgono il T.a.r. per la Sicilia sono quindi disciplinate dal c.p.a.;

f2) in tale ottica, attribuendosi al C.g.a. la detta competenza, le pronunce rese da quest'ultimo in materia sarebbero destinate a incidere anche sulla competenza di T.a.r. diversi da quello siciliano;

f3) alla fattispecie deve quindi applicarsi l'art. 16 c.p.a. che devolve al Consiglio di Stato la pronuncia sulla competenza in sede di regolamento;

f4) tuttavia, non è chiaro se la norma codicistica abbia inteso riferirsi al Consiglio di Stato nella sua accezione complessiva, comprensiva quindi del C.g.a., ovvero al solo Consiglio di Stato;

f5) occorre quindi chiarire se la competenza a delibare la questione in esame sia individuabile in ragione della natura di organo di appello del T.a.r. adito, che ha declinato la propria competenza, il quale, nel caso di specie, sarebbe il C.g.a., ovvero in ragione degli effetti, limitati alla sola Regione siciliana o estesi anche ad altre Regioni, che la pronuncia sul regolamento di competenza è inevitabilmente destinata ad avere, nel qual caso sarebbe competente il Consiglio di Stato.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

g) con riferimento alla giurisprudenza dell'Adunanza plenaria sui rapporti tra Consiglio di Stato e C.g.a. in tema di competenza, si segnala che:

- g1) [Cons. Stato, Ad. plen., 9 marzo 2011, n. 2](#) (in *Foro it.*, 2011, III, 173, con nota di TRAVI, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti anche relativi alla disciplina generale del C.g.a. contenuta nel d.lgs. n. 373 del 2003) ha affermato che *“I conflitti di competenza fra il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana e i giudici amministrativi «nazionali» sono devoluti all’adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ai sensi dell’art. 10, 4° comma, d.leg. 24 dicembre 2003 n. 373, anche se abbiano carattere solo potenziale, e possono essere sollevati anche dalle parti”*. L’art. 10, quarto comma, del citato d.lgs. n. 373 del 2003, di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana, che riproduce l’art. 5, quinto comma, d.lgs. 6 maggio 1948 n. 654 (abrogato dall’art. 13 d.lgs. n. 373 del 2003), assegna all’Adunanza plenaria la cognizione dei conflitti di competenza, in sede giurisdizionale, tra il C.g.a. e le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. L’Adunanza plenaria, ai fini della pronuncia sul conflitto (così come nel caso di deferimento della decisione di un ricorso da parte della sezione giurisdizionale del C.g.a.), è integrata da due magistrati della sezione giurisdizionale dello stesso C.g.a. Come osserva TRAVI, nella citata nota, l’Adunanza plenaria ritiene che l’art. 10, quinto comma, sui conflitti di competenza si riferisca, oltre all’ipotesi di conflitto fra C.g.a. e Consiglio di Stato, anche ad ogni ipotesi di conflitto fra il primo e i T.a.r. subordinati al Consiglio di Stato. In questo modo la disposizione sul conflitto rileva ai fini del rapporto complessivo fra la giurisdizione amministrativa in Sicilia e la giurisdizione amministrativa nel resto del paese. Inoltre secondo la Plenaria la disposizione vale, oltre che per i conflitti reali e per quelli virtuali negativi (ai quali ultimi si riferisce per il processo civile l’art. 45 c.p.c. e per il processo amministrativo l’art. 16, terzo comma, c.p.a., prevedendo la proposizione d’ufficio del regolamento di competenza da parte del secondo giudice adito), anche per i conflitti soltanto potenziali o virtuali. Nel caso in esame il conflitto virtuale emergerebbe dalla pendenza di giudizi concernenti i medesimi atti avanti a giudici amministrativi diversi. Il c.p.a. non è intervenuto direttamente sulle disposizioni dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione sul Consiglio di giustizia amministrativa (cfr. art. 6, 6° comma, e 100 c.p.a.); pertanto tali disposizioni rimangono in vigore;
- g2) anche a cagione delle rilevanti conseguenze sull’attività della Plenaria, dal punto di vista numerico, che erano derivate dall’interpretazione fornita dalla citata sentenza (n. 2 del 2011), nel 2014 vi è stato un deciso cambio di direzione da parte della medesima Plenaria (con le [sentenze 22 aprile 2014](#),

[nn. 11 e 12](#), entrambe in *Giurisdiz. amm.*, 2013, ant., 818 s.), secondo le quali, rispettivamente “*Per la definizione del regolamento di competenza, qualora sussista un conflitto di competenza nel quale sia coinvolto il Tar per la Sicilia, non sussiste la competenza dell’adunanza plenaria del consiglio di stato, prevista dall’art. 10, 3° comma, d.leg. 24 dicembre 2003 n. 373, prevista nel diverso caso in cui sussista un conflitto di competenza tra il consiglio di stato e il consiglio di giustizia per la regione siciliana*” e “*Nel caso in cui sia proposto appello al consiglio di stato avverso una sentenza del Tar per la Sicilia, di per sé impugnabile innanzi al consiglio di giustizia per la regione siciliana, il Consiglio di Stato deve dichiarare il proprio difetto funzionale di competenza e non può disporre che il giudizio sia riassunto innanzi al medesimo consiglio di giustizia*”. La [Plenaria n. 12 del 2014](#) ha motivato tale soluzione, affermando che nel processo amministrativo le norme che individuano il giudice d’appello hanno carattere funzionale e deve quindi escludersi la possibilità di estendere, in secondo grado, le previsioni che in primo grado disciplinano la riassunzione del processo avanti al giudice competente. La conseguenza di tale argomento è che, nell’ipotesi in cui l’impugnazione avverso una sentenza del T.a.r. per la Sicilia sia proposta dinanzi al Consiglio di Stato piuttosto che al C.g.a., l’appello debba essere dichiarato inammissibile, con consumazione del potere di impugnazione, ove siano decorsi i relativi termini;

- g3) l’impostazione da ultimo seguita dalla Plenaria era coerente con quanto stabilito dalla Corte di cassazione fino al 2016 (si veda Cass. civ., sez. un., 22 novembre 2010, n. 23594, in *Foro it.*, 2011, I, 440, con note di TRAVI e COSTANTINO; 18 novembre 2010, n. 23285, in *Giusto processo civ.*, con nota di LUISO; 18 novembre 2010, n. 23286, in *Foro it.*, Rep. 2011, voce Competenza civile, n. 50), secondo cui l’art. 341 c.p.c. attribuirebbe al giudice di appello una competenza funzionale e *sui generis*, il cui difetto sarebbe rilevabile d’ufficio in ogni stato e grado del processo con la conseguente inammissibilità del gravame; nel 2016 si registra un *revirement* nella giurisprudenza delle sezioni unite (cfr. Cass. civ., sez. un., 14 settembre 2016, n. 18121, in *Foro it.*, 2017, I, 648 con nota di MASTRANGELO ivi ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza; successivamente, Cass. civ., sez. un., 18 giugno 2020, n. 11866, id., 2020, I, 3887) a seguito del quale è stato affermato che: I) <<La proposizione dell’appello ad un giudice diverso da quello individuato dall’art. 341 c.p.c. non comporta l’inammissibilità, ma instaura un valido rapporto processuale, che può proseguire dinanzi al giudice competente mediante la *translatio iudicii*, sia nei casi (come quello di specie) di incompetenza meramente territoriale, sia in quelli di

incompetenza per grado.>>; II) <<L'incompetenza per territorio inderogabile può essere rilevata, anche in grado di appello, per mezzo del regolamento di competenza d'ufficio entro e non oltre l'udienza di trattazione.>>