

Pubblicato il 13/09/2022

N. 00013/2022REG.PROV.COLL.
N. 00009/2022 REG.RIC.A.P.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale dell'Adunanza Plenaria n. 9 del 2022,
proposto dal signor

Antonino Lo Presti, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni
Immordino e Giuseppe Immordino, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

contro

la Presidenza della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il
Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e la Regione Sicilia, in
persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e
difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati
in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

e con l'intervento di

ad *adiuvandum*

del signor Salvatore Zappalà, rappresentato e difeso dagli avvocati Salvatore Brighina e Giovanni Francesco Fidone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

avente a oggetto

questioni di diritto sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza n. 348 del 2022, resa tra le parti, in relazione ad un giudizio concernente un parere negativo reso dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Vista l'ordinanza di rimessione;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza della Repubblica, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e della Regione Siciliana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2022 il Cons. Giulio Veltri e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Immordino, Salvatore Brighina e Giovanni Francesco Fidone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente in primo grado ha impugnato dinanzi al Tar per la Sicilia, Sede di Palermo, il verbale di data 8 ottobre 2021, approvato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa nella seduta del 22 ottobre 2021, con il quale esso, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 373 del 2003, ha espresso un parere negativo sulla sua designazione quale componente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana in sede consultiva.

Con l'ordinanza n. 83 del 13 gennaio 2022, il Tar per la Sicilia, Sede di Palermo, Sezione Prima, ha dichiarato la propria incompetenza a decidere il

ricorso, indicando quale giudice competente il Tar per il Lazio.

2. L'interessato 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.

3. Egli ha parallelamente proposto un regolamento di competenza anche dinanzi al Consiglio di Stato, oggi pendente al n.r.g. 1710 del 2022.

4. Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana si è pronunciato con l'ordinanza n. 98 del 17 marzo 2022, con la quale:

- ha dichiarato inammissibili 'i motivi d'appello', in quanto *“come inequivocabilmente desumibile dal suo dispositivo, l'ordinanza del Tar ha pronunciato sulla competenza senza decidere sulla domanda cautelare, sicché, ai sensi dell'art. 15, comma 5, è impugnabile esclusivamente con il regolamento di competenza”*.

- ha sottoposto all'esame dell'Adunanza Plenaria le deduzioni poste a base del regolamento di competenza.

5. Nel corso della fase del giudizio pendente dinanzi a questa Adunanza Plenaria, si è costituito *ad adiuvandum* un componente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, rappresentando, a sostegno del proprio interesse processuale, di avere proposto in sede giurisdizionale un ricorso col quale ha sollevato questioni di diritto analoghe a quelle esaminate dall'ordinanza di rimessione n. 98 del 2022.

6. Si è altresì costituito in giudizio il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

7. La causa è stata chiamata nel corso della camera di consiglio del 20 luglio 2022, all'esito della quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Come si è esposto nelle premesse in fatto, con l'ordinanza n. 98 del 2022 il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana - in sede d'esame

di un regolamento di competenza proposto dal ricorrente in primo grado avverso l'ordinanza del TAR per la Sicilia, Sede di Palermo, che aveva ravvisato la competenza del TAR per il Lazio, Sede di Roma, a decidere il suo ricorso – ha sottoposto all'esame di questa Adunanza Plenaria l'esame di alcune questioni di principio, ai sensi dell'art. 99 del codice del processo amministrativo.

Il Consiglio di giustizia amministrativa ha sottoposto in particolare 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 Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e al Consiglio di Stato”;

“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”.

Va preliminarmente esaminata l'ammissibilità dell'atto di intervento, depositato presso la segreteria dell'Adunanza Plenaria.

L'interveniente ha sostenuto di avere un evidente interesse ad interloquire nel giudizio, poiché:

- è un magistrato 'laico' in servizio presso il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia;
- ha proposto innanzi al Consiglio di Stato un regolamento di competenza avverso l'ordinanza n. 65 del 2022, con la quale il Tar per la Sicilia, Sede di Palermo, ha affermato la sussistenza della competenza del TAR per il Lazio, Sede di Roma, a conoscere del suo ricorso, proposto per far ritenere

sussistenti i presupposti per continuare a svolgere le sue funzioni pur dopo la scadenza del periodo di sei anni, per il quale è stato a suo tempo nominato;

- la Settima Sezione del Consiglio di Stato ha sospeso il giudizio avente per oggetto il regolamento di competenza proposto in relazione all'ordinanza del TAR per la Sicilia n. 65 del 2022, in attesa della decisione della Adunanza Plenaria sui quesiti sopra riportati, sollevati dal Consiglio di giustizia amministrativa con l'ordinanza n. 98 del 2022;

- la stretta connessione delle questioni giuridiche, da definire col regolamento di competenza il cui giudizio è stato sospeso dalla Settima Sezione – comporterebbe l'ammissibilità dell'intervento adesivo.

3. Ritiene l'Adunanza Plenaria che tale ultima deduzione non possa essere condivisa e che l'intervento vada dichiarato inammissibile.

L'atto dell'interveniente non è riconducibile a nessuno dei casi previsti dagli articoli 28 e 97 del codice del processo amministrativo.

Per la pacifica giurisprudenza, nel processo amministrativo l'intervento *ad adiuvandum* o *ad opponendum* può essere proposto solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale o del controinteressato: pertanto, l'intervento non è ammissibile per il solo fatto che l'interveniente sia parte in un giudizio in cui venga in rilievo una *quaestio iuris* analoga o identica a quella da definire nel giudizio (per tutte, v. Ad. Plen. 4 novembre 2016, n. 23).

Qualora si affermasse la ritualità dell'intervento per la sola analogia o identità fra le *quaestiones iuris* controverse nei due giudizi, come è stato chiarito anche da Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10, acquisterebbe rilievo nel processo amministrativo – in mancanza di un fondamento normativo - una nozione di interesse del tutto peculiare e svincolata dalla tipica valenza connessa a tale nozione, oltre che potenzialmente foriera di iniziative anche emulative, scisse

dall'oggetto specifico del giudizio cui l'intervento si riferisce.

Nel caso di specie, è pacifico che non sussista alcun collegamento o dipendenza tra la posizione giuridica del ricorrente in primo grado e quella dell'interveniente.

Lo stesso interveniente ha osservato che vi è unicamente la comunanza delle questioni giuridiche sottoposte all'esame del Consiglio di Stato.

Ai fini dell'ammissibilità dell'intervento, neppure rileva che il giudizio di cui è parte l'interveniente sia stato sospeso dalla Settima Sezione, in attesa della decisione dell'Adunanza Plenaria, trattandosi di una circostanza che non è stata presa in considerazione dagli articoli 28, 97 e 99 del codice del processo amministrativo.

4. Con il primo quesito, il Consiglio di giustizia per la Regione Siciliana chiede “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”.

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*”.

Questa Adunanza Plenaria, con la sentenza 22 aprile 2014, n. 11, ha già evidenziato che:

- “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”;

- “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 273/2003, sono sottoposti alla disciplina del regolamento di competenza ordinariamente stabilita dal codice del processo amministrativo”.

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.

Come ha osservato questa Adunanza Plenaria con l’ordinanza 9 marzo 2011, n. 6:

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’articolo 39 del c.p.a.;

la fattispecie non può essere assimilata al conflitto di competenza disciplinato dall’articolo 45 del codice di procedura civile (riguardante il solo conflitto negativo virtuale, a prevenzione del conflitto reale);

“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”.

Ad avviso di questa Adunanza Plenaria, 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.

Nel caso di specie, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 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 del codice del processo amministrativo, 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.

5. Quanto al secondo quesito, il Consiglio di giustizia per la Regione Siciliana ha chiesto “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”.

L'art. 4, comma 3, del 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*”.

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 TAR per la Sicilia.

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”.

6. Ritiene l'Adunanza Plenaria che la questione sollevata dall'ordinanza di rimessione vada risolta sulla base del fondamentale principio per il quale il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana è una sezione del Consiglio di Stato.

Il codice del processo amministrativo non contiene specifiche disposizioni sul Consiglio di giustizia per la Regione siciliana, 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”*.

Nessun'altra disposizione si è riferita al Consiglio di giustizia, le cui competenze sono state date per presupposte dal codice del processo amministrativo, proprio perché costituisce una sezione del Consiglio di Stato.

E' 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 TAR per la Sicilia debbano essere proposti dinanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

Similmente, nel codice non vi è alcun riferimento al Consiglio di giustizia amministrativa 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 Consiglio di giustizia amministrativa quando si tratti delle sue pronunce.

Evidentemente, i compilatori del codice del processo amministrativa hanno

tenuto conto del principio fondamentale affermato dall'art. 1, comma 2, del dlgs 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”*.

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.

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.

7. 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 costituzionale, n. 353/2001, § 4; v. anche Corte Cost., n. 180 del 1980, n. 237 del 1983, n. 212 del 1984, n. 160 del 1985, n. 85 del 1990, nn. 137 e 213 del 1998).

L'art. 4, comma 3, del 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”*.

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.

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.

8. 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 TAR non siciliano, non si giustifica sul piano sistematico.

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 Consiglio di giustizia amministrativa quando è impugnata una ordinanza del TAR per la Sicilia - *"regola d'ufficio la competenza ai sensi dell'articolo 16, comma 3"*.

Il Consiglio di giustizia amministrativa conosce sempre, nell'ambito del processo cautelare incardinato in primo grado presso il TAR per la Sicilia, delle questioni di competenza, e conseguentemente ne regola, con effetto vincolante, l'attribuzione, anche definendo il regolamento di competenza.

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.

Gli effetti ultraterritoriali 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.

9. Sulla base delle considerazioni che precedono, in relazione ai quesiti sopra riportati, ai sensi dell'art. 99 del codice del processo amministrativo l'Adunanza Plenaria afferma i seguenti principi:

1) *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.*

2) *Qualora il Tar per la Sicilia abbia declinato la propria competenza indicando la competenza di un altro Tar, il relativo regolamento di competenza va proposto dinanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.*

10. Gli atti vanno restituiti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana per l'ulteriore corso del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria) afferma i principi di cui in motivazione e dispone la restituzione degli atti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana per l'ulteriore corso del giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carmine Volpe, Presidente

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Rosanna De Nictolis, Presidente

Ermanno de Francisco, Presidente

Carlo Saltelli, Presidente

Michele Corradino, Presidente

Roberto Giovagnoli, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Giulio Veltri, Consigliere, Estensore

Fabio Franconiero, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Italo Volpe, Consigliere

Giovanni Ardizzone, Consigliere

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

L'ESTENSORE

Giulio Veltri

IL SEGRETARIO