

Pubblicato il 15/12/2025

N. 01003/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00897/2025 REG.RIC.



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

**Il CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA**

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

SUL RICORSO PER REGOLAMENTO DI COMPETENZA

proposto da:

Regione Siciliana – Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, Regione Siciliana – Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, in persona dei rispettivi Assessori *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Mariano Stabile, 182;

contro

Comune di -OMISSIS-, non costituito in giudizio;

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Vera Giorgianni, Antonio Sottile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

dell'ordinanza collegiale del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania n. -OMISSIS-, resa tra le parti;

Visto il regolamento di competenza proposto dall'Amministrazione Regionale resistente avverso l'ordinanza n. -OMISSIS- del T.A.R. per la Sicilia, sezione staccata di Catania;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2025 il Cons. Maurizio Antonio Pasquale Francola e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Il 3 marzo 2004 il dante causa del ricorrente domandava il condono ex art. 32 L. 326/2003 delle opere di ampliamento abusivamente realizzate nel fabbricato sito in -OMISSIS- alla -OMISSIS- e censito in catasto al foglio -OMISSIS-.

Con ordinanza n. -OMISSIS-, preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento, il Comune di -OMISSIS- disponeva non farsi luogo al rilascio della chiesta concessione edilizia in sanatoria, non ritenendo sussistenti i presupposti previsti dall'art. 32, co. 27, L. n. 326/2003.

Il ricorrente ne otteneva l'annullamento con il Decreto Presidenziale n. -OMISSIS- del 30 dicembre 2010 emesso in accoglimento del proposto ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana e in conformità al parere n. -OMISSIS- reso dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana a Sezioni Riunite nell'adunanza del 26 aprile 2010.

Il 7 novembre 2022 il ricorrente domandava alla Soprintendenza ai Beni Culturali e Ambientali di Messina il nulla osta relativo alle opere abusivamente realizzate, ritenendo le stesse poter «essere condonate previo il parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, non trattandosi, nel caso di specie, di vincolo di inedificabilità assoluta» (secondo il citato parere n. -OMISSIS- del Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., Sez. Riun.).

Con il provvedimento assunto al prot. -OMISSIS- del 7.2.2024 la Soprintendenza per i Beni Culturali ed Ambientali di Messina negava il chiesto nulla osta.

Il ricorrente impugnava dinanzi al T.A.R. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, la decisione della Soprintendenza, ritenendola, anzitutto, nulla ai sensi dell'art. 21 *septies* L. n. 241/1990 per violazione ed elusione del giudicato formatosi sul Decreto del Presidente della Regione Siciliana n. -OMISSIS- del 30 dicembre 2020, nonché illegittima per ulteriori motivi.

Con il predetto ricorso veniva, inoltre, impugnata la Circolare n. 2 prot. n. 62212 del 30 dicembre 2022 del Dipartimento dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana – Servizio Tutela.

Con ordinanza n. -OMISSIS- pubblicata il 24 giugno 2025 il T.A.R. per la Sicilia – sezione staccata di Catania, sez. III, declinava la propria competenza in favore del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, assegnando termine al ricorrente per la “riassunzione” del giudizio ai sensi dell'art. 15, co. 4, c.p.a..

Secondo il T.A.R., infatti, *«ai sensi dell'art. 21-septies della l. n. 241 del 1990 è nullo il provvedimento che “...è stato adottato in violazione o elusione del giudicato (...);*

- ai sensi dell'art. 114, comma 4, lett. b), c.p.a. il giudice dell'ottemperanza ha competenza funzionale nei giudizi in cui si controverta in materia di nullità per violazione o elusione del giudicato, in quanto tale giudice “dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del giudicato”;

- alla luce del combinato disposto degli artt. 112, comma 2, lett. a) e 113, comma 1, c.p.a., l'azione di ottemperanza proposta per conseguire l'attuazione delle sentenze del giudice amministrativo passate in giudicato si propone “...al giudice della cui ottemperanza si tratta; la competenza è del tribunale amministrativo regionale anche per i suoi provvedimenti confermati in appello con motivazione che abbia lo stesso contenuto dispositivo e conformativo dei provvedimenti di primo grado”;

- ai sensi dell'art. 14, comma 3, c.p.a. “La competenza è funzionalmente inderogabile altresì per i giudizi di cui agli articoli 113 e 119, nonché per ogni altro giudizio per il

quale la legge o il presente codice individuino il giudice competente con criteri diversi da quelli di cui all'articolo 13”;

Rilevato, altresì, che:

- a seguito di Cons. St., Ad. Pl. 6 maggio 2013, n. 9 e 10, che ha confermato la natura sostanzialmente giurisdizionale dei ricorsi al capo dello Stato, il decreto che li decide rientra nel novero dei provvedimenti del giudice amministrativo di cui alla lettera b) dell'articolo 112, comma 2, cod. proc. amm. con la conseguenza che il ricorso per la loro ottemperanza deve essere proposto ai sensi dell'articolo 113, comma 1, del cod. proc. amm. dinanzi allo stesso Consiglio di Stato o, nel caso dell'ordinamento siciliano, al CGARS, nel quale si identifica il giudice che ha emesso il provvedimento della cui ottemperanza si tratta;

Ritenuto, conseguentemente, che, con specifico riguardo all'asserito vizio di nullità per violazione del giudicato, sussiste la competenza funzionale inderogabile del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, nella qualità di giudice dell'ottemperanza;

Ritenuto che le ulteriori censure non appaiono scrutinabili, allo stato, da questo Giudice, in quanto presuppongono, primariamente, lo scrutinio di quelle riferite alla violazione del giudicato di cui al decreto presidenziale n. -OMISSIS- del 30.12.2010, il cui sindacato – come sopra esposto – esula dalla competenza di questo giudice di primo grado; a fronte di una pretesa processuale che risulta sostanzialmente unitaria è, peraltro, coerente con il principio di effettività della tutela giurisdizionale subordinare l'esame di tali censure all'avvenuto scrutinio del giudice dell'ottemperanza del vizio di violazione del giudicato sollevato dal ricorrente, senza il quale ogni forma di tutela sarebbe priva di effettiva utilità per chi ricorre in giudizio;

Ritenuto quindi, per tutto quanto sopra esposto e considerato, che:

- con riguardo alle censure aventi ad oggetto la presunta violazione del giudicato di cui al decreto presidenziale n. -OMISSIS- del 30.12.2010, va rilevata la competenza funzionale inderogabile del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, presso cui, ai sensi dell'art. 15, comma 4, c.p.a., la parte ricorrente potrà riassumere la causa nel termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione della presente ordinanza;

- non sono, allo stato, scrutinabili le ulteriori censure correlate al riesercizio del potere dell'Amministrazione, in quanto presupponenti l'esame del denunciato vizio di nullità dell'atto avversato innanzi al giudice amministrativo funzionalmente competente, dichiara in parte la propria incompetenza funzionale.

Con ricorso notificato e depositato il 21 agosto 2025 le Amministrazioni Regionali impugnavano la predetta ordinanza proponendo un regolamento di competenza dinanzi al Consiglio di Giustizia Amministrativa.

Si costituiva il ricorrente con memoria di mero stile.

Nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2025 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, dopo avere avvertito le parti della possibile inammissibilità del proposto regolamento di competenza, tratteneva la causa in decisione.

1. Il regolamento di competenza è inammissibile poiché il codice del processo amministrativo non contempla l'ipotesi in cui il conflitto negativo insorga tra il giudice di primo grado e il Consiglio di Stato.

2. La competenza delle Autorità Giudiziarie Amministrative a decidere le controversie rientranti nella propria giurisdizione è disciplinata: a) dal Titolo I, Capo IV del codice del processo amministrativo per i Tribunali Amministrativi Regionali (artt. 13, 14, 15 e 16 c.p.a.); b) dagli artt. 6, co. 6, e 100 del codice del processo amministrativo per il Consiglio di Stato e il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in relazione ai giudizi di appello; c) dall'art. 106 c.p.a. per i giudizi di revocazione; d) dall'art. 109 c.p.a. per le opposizioni di terzo; e) dall'art. 113 c.p.a. per i giudizi di ottemperanza.

2.1. Nell'ambito delle citate disposizioni normative contemplate dal Titolo I, Capo IV, del codice del processo amministrativo, è previsto all'art. 16 il regolamento di competenza, ossia quel peculiare istituto propedeutico a dirimere qualsivoglia dubbio in ordine all'esatta individuazione del Tribunale Amministrativo Regionale al quale compete il sindacato su una determinata controversia.

2.2. Qualora, infatti, il Tribunale adito non ritenesse di essere competente, provvede con ordinanza a declinare la competenza a decidere la causa in favore di altro Tribunale, dinanzi al quale il giudizio dovrà essere riassunto entro i trenta giorni successivi alla comunicazione della predetta ordinanza affinché prosegua senza soluzione di continuità.

2.3. Siffatta decisione, tuttavia, potrebbe non essere condivisa né dalle parti, né dal Tribunale indicato come competente. Così, l'art. 16 c.p.a. prevede il rimedio del regolamento di competenza, legittimando ciascuna delle parti in causa a proporlo, nonché il Tribunale adito in riassunzione a richiederlo d'ufficio. Concepito come un mezzo di impugnazione, almeno allorché a proporlo sia una delle parti del giudizio, il regolamento di competenza è sempre rimesso alla decisione del giudice amministrativo di ultimo grado, ossia il Consiglio di Stato, in ragione della sua qualità di giudice terzo in quanto estraneo al conflitto di competenza tra TT.AA.RR..

3. Ciò basta – nel silenzio, invero, del codice del processo in proposito – a escludere l'ammissibilità del rimedio allorché il conflitto si prospetti (non tra due giudici di primo grado, ma) tra un T.A.R. e il Consiglio di Stato, non potendo, infatti, quest'ultimo decidere sulle impugnazioni di cui sia al contempo parte (più o meno interessata), come nel caso in esame.

3.1. Il gravame proposto, infatti, postula, come tutte le decisioni giurisdizionali, la terzietà del giudice chiamato a giudicare secondo i principi del giusto processo e, in particolare, dell'art. 111, co. 2, Cost., che impone per ogni giudizio la sua celebrazione *“nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale”*.

3.2. Sebbene, dunque, l'art. 16 c.p.a. non contempi un espresso divieto per il Consiglio di Stato a giudicare sui regolamenti di competenza che direttamente lo coinvolgano, in quanto parte antagonista del conflitto prospettatosi rispetto a uno dei Tribunali Amministrativi Regionali, a una interpretazione favorevole all'ammissibilità di siffatto rimedio in questi casi si oppongono due insuperabili ordini di ragioni, di carattere sistematico: 1) la previsione del

regolamento di competenza di cui all'art. 16 c.p.a. nell'ambito del Titolo I, Capo IV del codice del processo amministrativo, contemplante i criteri di individuazione dei Tribunali Amministrativi Regionali competenti a decidere una determinata controversia; 2) la necessità che a giudicare sul regolamento di competenza sia un giudice terzo, non potendo il giudicante giudicare su questioni delle quali sia anche giudicato, in quanto parte in causa. Nel nostro ordinamento giuridico non è, infatti, possibile essere a un tempo controllori e controllati; e, invece, il rimedio proposto dall'Amministrazione Regionale resistente tenderebbe, nel caso in esame, proprio a siffatto risultato.

3.3. Nel silenzio della legge non può, dunque, ritenersi ammissibile il regolamento di competenza, qualora il conflitto intercorra tra un T.A.R. e il Consiglio di Stato, mancando un organo giudicante terzo chiamato a dirimere la controversia: *nemo index in causa propria*.

4. Diversamente opinando si determinerebbe, infatti, un'applicazione (analogica) dell'art. 16 c.p.a., palesemente incostituzionale, in quanto si consentirebbe al Consiglio di Stato di decidere una controversia della quale sia parte, in spregio al principio sancito dall'art. 111, co. 2, Cost., non derogabile in virtù di una legge ordinaria, ostendovi il principio di gerarchia delle fonti di diritto.

4.1. Nel nostro ordinamento giuridico esiste, infatti, un unico caso in cui il richiamato principio di terzietà del giudice è derogato, ossia quello del ricorso in Cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, potendo il conflitto prospettarsi con riguardo ai rapporti tra giurisdizioni speciali e giurisdizione ordinaria alla quale appartiene la Suprema Corte. Tuttavia, il potere decisionale della Corte di Cassazione è – in tale solo caso – perfettamente legittimo, poiché fondato su una norma costituzionale, ossia l'art. 111, co. 8, Cost., costituente fonte di diritto di pari rango rispetto a quella contemplante il principio di terzietà del giudice, vale a dire l'art. 111, co. 2, Cost..

5. Peraltro, anche nel processo civile il regolamento di competenza è sempre rimesso alla decisione di un giudice terzo e imparziale, essendo riservato il relativo potere, secondo quanto previsto dall'art. 47 c.p.c., alla Corte Suprema di Cassazione che, ovviamente, non può mai essere uno dei giudici della cui competenza si controverte.

6. Non può, dunque, ritenersi ammissibile nella circostanza l'impugnazione di cui all'art. 16 c.p.a.: nessuna analogia lo consentirebbe, né un'interpretazione sistematica (che si risolverebbe, semmai, in un'esegesi anti-sistema).

7. Né a diverso esito potrebbe pervenirsi ritenendo comunque applicabile in via analogica il disposto di cui all'art. 15, comma 5, c.p.a. laddove afferma che *“Il giudice dinanzi al quale la causa è riassunta, se ritiene di essere a sua volta incompetente, richiede d’ufficio il regolamento di competenza”*, con la particolarità che la devoluzione della decisione al giudice di appello – competente a dirimere il conflitto ai sensi dell'art. 16 c.p.a. – non avverrebbe attraverso il regolamento di competenza, bensì mediante il rilievo d'ufficio della questione da parte del Consiglio di Stato, in quanto già investito della tematica del conflitto in esito alla riassunzione del giudizio dopo la declaratoria di incompetenza del T.A.R. (Consiglio di Stato, Sezione IV, ordinanza 22 maggio 2019, n. 3300; Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 663/2025).

7.1. In disparte, infatti, la dubbia ammissibilità (o correttezza esegetica), in linea di principio, del(-l'abuso del) ricorso all'analogia in un settore, come quello delle norme processuali (e, *a fortiori*, di quelle del codice del processo amministrativo, anche nella debita considerazione di quella che ne è stata la genesi storica, sotto il profilo squisitamente tecnico), contraddistinto da regole (tendenzialmente) di stretta interpretazione (Consiglio di Stato, sez. VII, 17 gennaio 2023, n. 579, n. 581, n. 582), va soprattutto considerato – e primariamente da parte di un giudice terzo e imparziale – che, in un processo di parti e di giurisdizione c.d. soggettiva, qual è quello amministrativo, a ogni vantaggio concesso in via interpretativa a una parte corrisponde un pregiudizio, uguale e contrario, agli interessi della controparte, che sono

ovviamente di pari rango (sicché il giudice è sempre tenuto a trattarli come tali).

7.2. Ad ogni modo, merita evidenziarsi che il rilievo d'ufficio, nei casi in cui è consentito, è propedeutico ad ampliare il *thema decidendum*, sottoponendo alle parti una questione in ordine alla quale non hanno interloquito. Rispondendo, dunque, alla logica della tutela del contraddittorio processuale ed essendo preordinato a evitare una decisione a sorpresa (c.d. *della terza via*), la rilevabilità d'ufficio ha sempre per oggetto una questione non dedotta dalle parti in causa, in tal senso deponendo il chiaro tenore testuale dell'art. 73, co. 3, c.p.a., secondo cui “*Se ritiene di porre a fondamento della sua decisione una questione rilevata d'ufficio, il giudice la indica in udienza dandone atto a verbale. Se la questione emerge dopo il passaggio in decisione, il giudice riserva quest'ultima e con ordinanza assegna alle parti un termine non superiore a trenta giorni per il deposito di memorie*”¹⁰. Più precisamente, il rilievo d'ufficio d'una questione presuppone una “*non decisione*” su di essa (al momento in cui ne è avvertita la rilevanza dal giudice), mentre il regolamento di competenza postula una (già avvenuta) “*decisione*”, essendo un mezzo di impugnazione.

7.3. Infine – e qui torna in rilievo il basilare principio della terzietà del giudice imparziale – la rilevabilità d'ufficio non può mai essere funzionale a riqualificare un'azione in un'altra col dichiarato fine di salvaguardare l'utilità dell'iniziativa processuale intrapresa, essendo semmai il contrario in ragione della sua propedeuticità a stimolare il contraddittorio delle parti su una questione non dedotta e potenzialmente idonea a definire la controversia secondo una modalità non prevista dalle stesse (ossia, nella specie, con sentenza di inammissibilità del ricorso, per l'incompetenza del giudice adito).

7.4. La qualificazione dell'azione in base ai suoi elementi sostanziali è, infatti, un potere del giudice previsto dall'art. 32, co. 2, c.p.a., e consente la conversione delle azioni al sussisterne dei presupposti. Sennonché, siffatto potere non è suscettibile di esercizio nel caso in esame, poiché il regolamento di competenza è contraddistinto da una domanda limitata a contestare la

decisione del T.A.R. esclusivamente in ordine al presupposto processuale della competenza e, non contemplando l'intento di voler riproporre la domanda originariamente proposta, non ne diviene possibile alcuna riqualificazione in altra azione.

7.5. Peraltro, essendo un'azione impugnatoria, il regolamento postula un provvedimento giurisdizionale da contestare e, quindi, non può convertirsi in una mera azione di primo grado.

8. Per tutti questi motivi, il regolamento di competenza proposto dall'Amministrazione Regionale è inammissibile.

9. La novità della questione di diritto esaminata giustifica l'integrale compensazione delle spese processuali tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, definitivamente pronunciando sul regolamento di competenza, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Compensa per intero le spese processuali tra le parti.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare tutte le persone fisiche menzionate.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ermano de Francisco, Presidente

Solveig Cogliani, Consigliere

Maurizio Antonio Pasquale Francola, Consigliere, Estensore

Antonino Lo Presti, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere

L'ESTENSORE
Maurizio Antonio Pasquale Francola

IL PRESIDENTE
Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.