

## CAPITOLO III

## LA COMPETENZA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

**SOMMARIO:** 1. Gli organi della giurisdizione amministrativa e la competenza per grado. - 2. La competenza territoriale inderogabile. - 3. Connessione, litispendenza e continenza di cause. - 4. La competenza funzionale. - 5. Rilievo dell'incompetenza. - 6. Il regolamento di competenza.

\*\*\*

## 1. GLI ORGANI DELLA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA E LA COMPETENZA PER GRADO.

Le norme sulla **competenza** (artt. 13 ss. c.p.a.) determinano la “misura” o “quota” di **giurisdizione** attribuita a ciascun organo dell'ordine giurisdizionale amministrativo. Sotto tale profilo esse danno attuazione al precetto, fissato dall'art. 25, comma 1, Cost., del giudice naturale precostituito per legge.

Fino all'**istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali** ad opera della **l. n. 1034/1971**, nel nostro sistema di giustizia amministrativa non si poneva alcun problema di riparto della competenza in ragione del grado di giudizio. Oggi il principio del **doppio grado di giurisdizione**, già enunciato dall'art. 125 Cost., è nella sostanza recepito dall'**art. 4 c.p.a.**, secondo cui “la giurisdizione amministrativa è esercitata dai tribunali amministrativi regionali e dal Consiglio di Stato secondo le norme del presente codice”, e ulteriormente esplicitato nei successivi artt. 5 e 6 c.p.a.

L'**art. 5 c.p.a.** individua nei **tribunali amministrativi regionali** e nel **Tribunale regionale di giustizia amministrativa per la regione autonoma del Trentino - Alto Adige** i giudici amministrativi di **primo grado** e fissa le regole fondamentali su composizione (tre magistrati) e presidenza del collegio giudicante. In sede di disamina della tutela cautelare, peraltro, si avrà modo di rilevare che importanti decisioni, seppure temporalmente circoscritte, possono essere adottate dal giudice amministrativo in formazione monocratica.

Il **Consiglio di Stato**, ai sensi dell'art. 6, comma 1, c.p.a., è **organo di ultimo grado della giurisdizione amministrativa**. Tale criterio di competenza per grado va incontro ad alcune eccezioni.

La prima si riferisce segnatamente alla Regione Sicilia, dove le funzioni di giudice

di secondo grado sono esercitate dal **Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana**, con sede a Palermo, istituito dal d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654, e riformato a seguito dell'emanazione del d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, che ne rappresenta la fonte di disciplina attuale. Di particolare rilievo è l'ipotesi in cui un soggetto proponga, erroneamente, **al Consiglio di Stato l'appello avverso una sentenza adottata dal Tar Sicilia**. Infatti, nonostante la giurisprudenza, da tempo, abbia riconosciuto in questi casi l'inammissibilità dell'azione (cfr. Cons. St., ad. plen., 4 luglio 1978, n. 21, e, più di recente, Cons. St., ad. plen., 19 novembre 2012, n. 34), si è discusso in merito alle conseguenze di tale inammissibilità.

Secondo l'indirizzo prevalente, dalla declaratoria di inammissibilità deriverebbe il passaggio in giudicato della sentenza, consumandosi il potere di impugnazione (v. *ex multis* Cons. St., sez. IV, 21 ottobre 1993, n. 898; Cons. St., sez. IV, 19 febbraio 1990, n. 103. *Contra* Cons. St., sez. III, 16 aprile 2011, n. 2340). Talora la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha spostato l'attenzione sull'art. 50 c.p.c., in base al quale, in caso di incompetenza, la causa prosegue innanzi al giudice competente se riassunta nei termini previsti (Cons. St., sez. V, 21 luglio 2009, n. 4580).

La questione è stata affrontata e risolta dall'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato** con decisione **n. 12 del 22 aprile 2014**, la quale ha privilegiato la prima tesi e ha evidenziato che, nel processo amministrativo, le norme che individuano il giudice d'appello, "avendo carattere funzionale, non attengono alla competenza territoriale in senso tecnico, ma al **luogo dove ha sede il giudice naturale**", donde l'impossibilità di procedere ad un'estensione delle norme che, in primo grado, disciplinano la riassunzione del processo innanzi al giudice competente.

L'altra eccezione al criterio di competenza per grado si riferisce all'ipotesi di **giurisdizione in unico grado del Consiglio di Stato** nei casi di ottemperanza del giudicato del giudice d'appello che abbia riformato la sentenza impugnata. Su di essa si tornerà già nel successivo § 4 dedicato alla competenza funzionale.

Per quanto concerne la composizione del collegio giudicante, l'art. 6 detta le seguenti regole che si riferiscono, segnatamente, alle **sezioni con funzioni giurisdizionali**, le quali decidono con l'intervento di **cinque magistrati**, di cui un presidente di sezione e quattro consiglieri, e all'**adunanza plenaria**, composta dal **presidente del Consiglio di Stato**, che la presiede, e da **dodici magistrati del Consiglio di Stato** assegnati alle sezioni giurisdizionali. In caso di impedimento, il presidente del Consiglio di Stato è sostituito dal presidente di sezione giurisdizionale più anziano nel ruolo, gli altri componenti dal magistrato più anziano nella stessa qualifica della rispettiva sezione.

Per garantire un rapido smaltimento dei ricorsi depositati sino al 31 dicembre 2012, **a decorrere dal 1° gennaio 2019**, la Seconda Sezione consultiva del Consiglio di Stato è stata trasformata in Sezione giurisdizionale competente a decidere

tutti i ricorsi pendenti innanzi alle quattro Sezioni giurisdizionali (III, IV, V, VI) depositati fino alla suddetta data, fatti salvi i ricorsi già assegnati a un'udienza o per i quali sia stata già fissata un'udienza alla data del 31 dicembre 2018, nonché quelli i cui giudizi siano stati, a qualsiasi titolo, sospesi o per i quali sia stata disposta, anche in sede cautelare, un'istruttoria.

Il **deferimento all'adunanza plenaria** è disciplinato dall'**art. 99 c.p.a.**, in base al quale sono configurabili le seguenti fattispecie:

- **deferimento c.d. facoltativo (comma 1):** la sezione cui è assegnato il ricorso, se rileva che il **punto di diritto** sottoposto al suo esame **ha dato luogo o possa dare luogo a contrasti giurisprudenziali**, con ordinanza emanata su richiesta delle parti o d'ufficio *“può rimettere il ricorso all'esame dell'adunanza plenaria”*, la quale, ove ne ravvisi l'opportunità, può restituire gli atti alla sezione;
- **deferimento c.d. facoltativo (comma 2):** prima della decisione, il presidente del Consiglio di Stato, su richiesta delle parti o d'ufficio, *“può deferire all'adunanza plenaria”* qualunque ricorso per risolvere **questioni di massima di particolare importanza**, ovvero per **dirimere contrasti giurisprudenziali**;
- **deferimento c.d. obbligatorio (comma 3):** se la sezione cui è assegnato il ricorso **ritiene di non condividere un principio di diritto enunciato dall'adunanza plenaria** *“rimette a quest'ultima, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso”*.

Le previsioni testé richiamate confermano il notevole **rafforzamento delle funzioni di nomofilachia** riservate all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, la quale, una volta chiamata in causa, di norma **decide l'intera controversia**, salvo che ritenga di enunciare il principio di diritto e di restituire per il resto il giudizio alla sezione remittente (art. 99, comma 4). La *ratio* di tale regola deve essere individuata nel principio di economia processuale che, come si è visto, informa l'intero apparato codicistico. Peraltro, se ritiene che la questione sia di particolare importanza, l'adunanza plenaria può comunque **enunciare il principio di diritto nell'interesse della legge**, quand'anche dichiari il ricorso irricevibile, inammissibile o improcedibile, ovvero l'estinzione del giudizio, fermo restando che, in questi casi, la pronuncia non produce effetti sul provvedimento impugnato (art. 99, comma 5).

Da ultimo merita ricordare che, in relazione agli appelli avverso le pronunce della **sezione autonoma di Bolzano**, al fine di implementare la **tutela dei gruppi linguistici** esistenti in tale Provincia, l'art. 6, comma 5, c.p.a. effettua un rinvio alle disposizioni dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione. Trattasi di una disposizione più particolare rispetto a quella recata dall'art. 5, comma 3,