

**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****IL PRIMO PRESIDENTE**

1. - Nel corso del giudizio di rinvio instaurato a seguito della sentenza n. 732 del 2 ottobre 2025 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (CGARS) – che, su appello della parte interessata, aveva annullato la pronuncia di primo grado, rimettendo la causa al primo giudice ai sensi dell’art. 105 del d.lgs. n. 104 del 2010 (c.p.a.) – il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (TAR Sicilia), giudice al quale è stata rimessa la causa, ha sollevato, con ordinanza depositata il 12 maggio 2026, rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis* c.p.c. per la risoluzione della “questione interpretativa relativa ai margini di operatività dell’art. 105 c.p.a., regolatore delle tassative ipotesi di rinvio al primo giudice, in caso di annullamento della sentenza di *prime cure*, laddove venga applicato anche alle pronunce in rito di inammissibilità emesse in primo grado, chiarendo se tale applicazione integri o meno una ipotesi di eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera del legislatore; il ch  rientra tra le ipotesi di cognizione della Corte regolatrice della Giurisdizione sulle pronunce del giudice amministrativo, ai sensi del comma 8 art. 111 Cost.”.

2. - L’ordinanza di rinvio pregiudiziale è stata pubblicata nel sito istituzionale della Corte, a cura del Centro elettronico di documentazione, e iscritta alla Cancelleria centrale civile, prendendo il numero di Registro Generale 10974 del 2026.

3. – In punto di fatto, il rimettente evidenzia di esser stato adito a seguito di trasposizione in sede giurisdizionale, ex art. 10 del d.P.R. n. 1199 del 1971, del ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana proposto da un privato per l’impugnazione dell’atto con il quale il Comune di Palermo aveva accertato l’inottemperanza ad un’ingiunzione a demolire.

Il ricorso è stato dichiarato inammissibile con sentenza n. 700 del 14 febbraio 2023, in applicazione dell’orientamento della giurisprudenza amministrativa, ribadito dall’Adunanza Plenaria (A.P.) del Consiglio di Stato con la sentenza n. 16/2023, secondo



cui “l’atto con il quale l’amministrazione accerta l’intervenuta inottemperanza all’ordine di demolizione, disponendo l’acquisizione al patrimonio comunale dell’immobile abusivo e dell’area di sedime, non ha carattere provvedimentale, ma di mero accertamento in ordine a fatti (l’inottemperanza all’ordine di demolizione) le cui conseguenze derivano direttamente dalla legge (art. 31, co. 3 D.P.R. 380/01); da ciò consegue che la sua impugnazione non può sfuggire al rilievo di inammissibilità”.

Tuttavia, il CGARS, con la citata sentenza n. 732/2025, ha ritenuto, in accoglimento dell’appello della parte privata, che il ricorso fosse ammissibile per essere sussistente l’interesse all’impugnazione della ricorrente.

Il giudice di appello, pertanto, ha annullato la decisione del primo giudice, al quale ha rimesso la causa ai sensi dell’art. 105 c.p.a., norma che così dispone: “*Il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado soltanto se è mancato il contraddittorio, oppure è stato leso il diritto di difesa di una delle parti, ovvero dichiara la nullità della sentenza, o riforma la sentenza o l’ordinanza che ha declinato la giurisdizione o ha pronunciato sulla competenza o ha dichiarato l’estinzione o la perenzione del giudizio*”.

Il TAR Sicilia deduce, quindi, che la rimessione del CGARS è avvenuta in applicazione dei principi enunciati dall’A.P. del Consiglio di Stato con la sentenza n. 16/2024, secondo cui “l’art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell’escludere la legittimazione o l’interesse del ricorrente”.

Di qui, l’ulteriore precisazione, ad opera della citata A.P., che “l’erronea dichiarazione di inammissibilità del ricorso per difetto di una condizione dell’azione - con il conseguenziale mancato esame della totalità dei motivi di ricorso - ben può integrare la nullità della sentenza”.

4. – Quanto ai requisiti di ammissibilità della questione pregiudiziale, il TAR rimettente premette, anzitutto, che la “stessa possibilità di operare il rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 363-*bis* c.p.c. da parte dei giudici speciali è già stata positivamente scrutinata dalle Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza 13 dicembre 2023 n.



34851 e, da ultimo, quanto alla giustizia amministrativa, con la sentenza 20 febbraio 2026, n. 3868”.

In particolare, con quest’ultima pronuncia le Sezioni Unite hanno precisato che alla Corte di cassazione è consentito, ai sensi dell’art. 111, comma ottavo, Cost, “anche un controllo in via preventiva, pur diverso da quelli già contemplati originariamente dal codice di rito civile [segnatamente, il regolamento preventivo di cui all’art. 41 c.p.c.], come, per l’appunto, il rinvio pregiudiziale”, dovendosi, altresì, escludere che “il vincolo del principio di diritto imposto al giudice rimettente dal menzionato art. 363-*bis*” possa confliggere con il limite del sindacato che il citato art. 111, comma ottavo, Cost. «assegna alla Corte di cassazione, attinente ai “soli motivi inerenti alle giurisdizione”».

Il giudice *a quo* ritiene, pertanto, che, mutuando da quanto argomentato dalle Sezioni Unite, «nel caso in esame il principio di diritto è precipitato di una norma/ipotesi “nuova” che incide sui profili attinenti alla giurisdizione laddove l’individuazione del principio integri ... un eccesso di potere giurisdizionale per invasione delle competenze del legislatore: ipotesi che, in quanto tale, va qualificata come “motivo attinente alla giurisdizione” tale da legittimare il sindacato della Corte di Cassazione» e consentire, quindi, al giudice amministrativo di “disporre il rinvio pregiudiziale *ex art. 363-bis c.p.c.*, nell’ambito di questioni che afferiscono ai limiti esterni della giurisdizione”.

4.1. – Ciò premesso, il rimettente sostiene, in punto di rilevanza, che il quesito proposto appare necessario per la definizione del giudizio, “atteso che dalla sua soluzione dipende l’estensione della cognizione del giudice amministrativo di primo grado avanti al quale la causa è stata riassunta dopo l’annullamento con rinvio da parte del C.G.A. (se ancora esercitabile in rito, ovvero tenuta a conoscere del merito)”.

Il TAR Sicilia assume, infatti, che, là dove la pronuncia del CGARS “fosse da qualificare come trasbordante i limiti esterni della giurisdizione per invasione della sfera del legislatore (per creazione di una nuova norma quanto alle ipotesi di annullamento con rinvio in prime cure) con possibile nullità/inesistenza (Corte Cass., Sez. I, 5 agosto 2024, n. 21953) sul punto della relativa sentenza, ne discenderebbero opposti effetti sulla definizione dell’odierno gravame”.



4.2. – Il giudice *a quo* osserva, inoltre, che la questione pregiudiziale, su cui non constano pronunce della Corte di cassazione, è di solo diritto, vertendo sull'interpretazione dell'art. 105, comma 1, c.p.a., “disciplinante le ipotesi di rimessione della causa al primo giudice, ove applicato anche alle sentenze in rito emesse dal giudice di primo grado senza che il giudice di appello trasmodi in eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera del legislatore”.

Inoltre, si tratterebbe di un dubbio interpretativo connotato da una sua specifica “peculiarità”, giacché esso rimettente, “in forza della pronuncia cassatoria del giudice di appello, in assenza del chiarimento oggi richiesto, si troverebbe dinanzi alla difficoltà di un evidente contrasto tra due pronunce dell'Adunanza Plenaria (n. 16/2023 e n. 16/2024), di cui una, la n. 16/2023, nemmeno presa in considerazione dal C.G.A. malgrado il vicolo derivante, per il solo giudice di appello, ex art. 99 c.p.a.”.

4.3. – Il TAR Sicilia rileva, quindi, che il quesito è tale da porsi “in un numero relevantissimo di giudizi, come è dimostrato dalla copiosa giurisprudenza del giudice di appello che, nel pronunciarsi in riforma delle sentenze in rito emesse dal giudice di primo grado, ha variamente deciso di rinviare al primo giudice ovvero ha deciso il merito dopo aver superato il profilo in rito posto a base della sentenza di *prime cure*”.

A tal riguardo, il giudice *a quo* dà conto di numerose e differenti pronunce della giurisprudenza amministrativa sull'applicazione delle nuove e integrative fattispecie di applicazione dell'art. 105 c.p.a.: a) «sentenze di appello che rinviando al primo giudice ai sensi dell'art. 105 c.p.a. cassando sentenze in rito e motivando sul perché l'errore del primo giudice sarebbe “*palese*”»; b) «sentenze di appello che, dopo aver annullato la sentenza in rito di primo grado, rinviando senza dare conto di un “*palese errore*”»; c) “sentenze che riformano la sentenza in rito del primo giudice ma non operano alcun rinvio ex art. 105 c.p.a.”; d) «sentenze che escludono un “*palese errore*” e decidono nel merito»; e) “sentenze che applicano il principio di diritto enunciato dalla A.P. n. 16/2024 anche all'erronea declaratoria di improcedibilità prima della A.P. n. 10/2025”; f) “sentenze che applicano il principio di diritto anche all'erronea declaratoria di irricevibilità”; g) «sentenze che ritengono di non rinviare in una delle ipotesi tassativamente indicate dall'art. 105 c.p.a. qualora il giudice di primo grado abbia “*comunque*” esaminato il merito».



4.4. – Ad avviso del rimettente, sussisterebbero anche le gravi difficoltà interpretative.

Il giudice *a quo* richiama, anzitutto, i principi espressi dalla Corte di cassazione (nell'ordinanza di rimessione vengono citate Cass., S.U., n. 8800/2024 e Cass., S.U., n. 26469/2025) in tema di eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera legislativa, che trova evidenza solo quando il giudice non si limita ad interpretare una norma esistente, ma crea una regola nuova, “esercitando un’attività di produzione normativa che non gli compete”.

Secondo il TAR Sicilia, tanto si sarebbe verificato nel caso in esame, avendo il CGARS, “(alla stregua della pronuncia della Plenaria n. 16/2024)”, esorbitato “dall’ambito normativo previsto dall’art. 105 c.p.a.; ossia creando una nuova ed ulteriore ipotesi di rinvio al primo grado in presenza di erroneità della sentenza in rito”.

Il giudice *a quo* rammenta che le norme che disciplinano i casi di rimessione al primo grado, in particolar modo quelle del processo amministrativo (“in cui il giudice di appello è e resta comunque giudice di merito, non di legittimità”), regolano “ipotesi eccezionali” e “di stretta interpretazione” al pari degli artt. 353 e 354 c.p.c. (che sarebbero espressione di principi generali “da utilizzare per una coerente interpretazione del dato normativo del codice di rito amministrativo”), dovendosi, quindi, escludere la possibilità di integrazioni senza invadere la potestà del legislatore.

Del resto, soggiunge il rimettente, occorre tenere conto anche del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, ribadito dall’art. 2 c.p.a., per cui ogni nuova ipotesi di rinvio non espressamente prevista dall’art. 105 c.p.a. “si porrebbe come eccesso di potere giurisdizionale”.

Il TAR Sicilia osserva, ancora, che, salvo il caso di motivazione apparente, il mancato esame del merito della questione, a fronte di una pronuncia in rito, non comporta una nullità della sentenza e che “così opinando il giudice di appello ha creato una nuova ipotesi non prevista dal legislatore”, il quale ha disposto che solo nei casi di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, ex art. 34, comma 3, c.p.a., il giudice che annulli il provvedimento “può eccezionalmente accertare l’illegittimità dell’atto se sussiste l’interesse dell’interessato ai fini risarcitori, purché quest’ultimo lo deduca o lo dichiari nelle forme e nei termini ex art. 73 c.p.a.”.



Il giudice *a quo* sostiene, quindi, che già le sentenze dell'Adunanza Plenaria n. 10

e n. 11 del 2018 “avevano chiarito che anche dopo l'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo andava affermato il carattere tassativo ed eccezionale dei casi di rimessione al giudice di primo grado, oggi descritti dall'art. 105 dello stesso Codice”.

Malgrado ciò – argomenta sempre il rimettente – il CGARS, con la sentenza n. 732/2025, ha fatto «applicazione di una “norma” non scritta, quanto alle sole ipotesi previste dalla norma del codice del processo amministrativo (art. 105 c.p.a. opportunamente si esprime con il termine “soltanto”) per la rimessione al giudice di primo grado, a tal fine invocando l'Adunanza Plenaria n. 16/2024, così travalicando il limite esterno del proprio potere giurisdizionale per invasione di quello legislativo».

Il TAR Sicilia assume, pertanto, che il richiamo alla citata sentenza n. 16/2024 dell'Adunanza Plenaria non sarebbe persuasivo. Ciò non solo poiché il CGARS “non si è fatto carico, nel merito, di valutare l'incidenza della Plenaria n. 16/2023, sulla definizione del ricorso, che aveva consolidato la pronuncia in rito” di cui alla sentenza n. 700/2023, ma, soprattutto, perché «il giudice di appello siciliano non individua la sussistenza di un “errore palese” in rito, che comunque, secondo il chiaro dettame della Corte Costituzionale espresso (ad altri fini) nella sentenza n. 6/2018, non dovrebbe invero comunque assumere rilevanza, ben potendo il giudice di appello, ove avesse ritenuto di riformare la sentenza in rito del T.A.R., decidere comunque nel merito la controversia a lui sottoposta».

5. – La questione pregiudiziale proposta dal TAR Sicilia non supera il vaglio preliminare di ammissibilità.

6. - Come ricordato anche dal rimettente, questa Corte, a Sezioni Unite, ha affermato che il rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis* c.p.c. alla Corte di cassazione può avere ad oggetto una “questione di diritto incidente sulla giurisdizione del giudice adito” (Cass., S.U., n. 34851/2023) e ha, altresì, ritenuto che anche il giudice amministrativo possa proporre tale rinvio, atteso che ammettere un controllo in via preventiva sulla giurisdizione (pur diverso da quello contemplato originariamente dal codice di rito civile: il regolamento preventivo di cui all'art. 41 c.p.c.), già attribuito, in via successiva, alla Corte di cassazione, dall'art. 111, comma ottavo, Cost., risulta in linea con le esigenze



di effettività della tutela giurisdizionale. Il rinvio pregiudiziale si configura, infatti, come strumento che, tramite l'enunciazione di un principio di diritto suscettibile di applicazione in un numero indefinito di giudizi, già pendenti o futuri, nei quali si ponga la medesima questione, consente la corretta individuazione del giudice munito di giurisdizione senza pregiudicare lo scopo ultimo della miglior qualità della decisione di merito (Cass., S.U., n. 3868/2026; Cass., S.U., n. 4735/2026).

E si è altresì precisato, con le pronunce da ultimo richiamate, che «il vincolo del principio di diritto imposto al giudice rimettente dal menzionato art. 363-bis non confligge con il limite del sindacato che la Costituzione, all'art. 111, comma ottavo, assegna alla Corte di cassazione, attinente ai “soli motivi inerenti alla giurisdizione”. Nello stretto ambito qui considerato il principio di diritto è precipitato dell'interpretazione di una norma che incide sulla giurisdizione e, quindi, la censura su un eventuale erronea applicazione di quel principio, ove suscettibile di ridondare sull'individuazione del giudice munito di giurisdizione nel caso concreto, è da qualificarsi come “motivo attinente alla giurisdizione”, tale, pertanto, da legittimare il sindacato della Corte di cassazione. Con l'ulteriore precisazione che quel principio di diritto non può interferire col merito della lite e, quindi, non pregiudica le questioni sulla pertinenza del diritto e sulla proponibilità della domanda, operando anche al riguardo l'art. 386 c.p.c.».

6.1. – Il rimettente, tuttavia, propone un quesito sui “margin di operatività dell'art. 105 c.p.a.”, chiedendo se l'applicazione di tale norma, effettuata estensivamente dal CGARS nei casi di pronunce in rito di inammissibilità emesse in primo grado, “integri o meno una ipotesi di eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera del legislatore”.

Il TAR Sicilia, dunque, non interroga questa Corte su una “questione di diritto incidente sulla giurisdizione del giudice adito”, ma sul modo in cui il CGARS ha esercitato la sua giurisdizione con la rimessione della causa al primo giudice e, dunque, prospetta un “*error in iudicando de iure procedendo*” addebitabile alla sentenza restitutoria.

Del resto, questa Corte ha già ritenuto che, in tema di ricorso per cassazione avverso le decisioni del Consiglio di Stato, l'eventuale violazione delle norme del codice



del processo amministrativo sul vincolo alle sezioni semplici del principio di diritto pronunciato dall'Adunanza plenaria, si risolve in un ipotetico “*error in iudicando*”, interno alla giurisdizione speciale, e dunque è insuscettibile di costituire motivo inerente alla giurisdizione, denunciabile in Cassazione ai sensi dell'art.111, comma ottavo, Cost. (Cass., S.U., n. 30869/2018; Cass., S.U., n. 8569/2021).

6.2. - In ogni caso, è da escludere che possa integrare un motivo attinente alla giurisdizione il contrasto che si delinea allorquando il giudice di primo grado ritenga che erroneamente il giudice di appello gli abbia rimesso la causa (nella specie, assumendo che non sussisterebbe alcuna delle ipotesi previste dall'art. 105 c.p.a.), giacché non è dato configurare un conflitto di giurisdizione fra giudici che sono funzionalmente vincolati nell'ambito del rapporto di impugnazione.

Sicché, il giudice di primo grado, una volta riassunta la causa dinanzi a lui a seguito della remissione del giudice di appello ai sensi dell'art. 105 c.p.a., non potrebbe elidere tramite il principio di diritto enunciato in sede di rinvio ex art. 363-*bis* c.p.c. il vincolo determinatosi in base alla sentenza di secondo grado.

6.3. - Peraltro, l'omessa impugnazione della sentenza del giudice di appello è tale da determinare la formazione del giudicato anche in punto di remissione della causa al primo giudice e quest'ultimo non può supplire, tramite il rinvio ex art. 363-*bis* c.p.c., all'inerzia delle parti che non hanno inteso denunciare il vizio di eccesso di potere giurisdizionale, nei limiti in cui è, per l'appunto, consentito alle parti stesse, ma non anche al giudice.

6.4. - Né, del resto, il giudice rimettente fornisce una adeguata e coerente spiegazione della rilevanza della questione pregiudiziale secondo la peculiare prospettazione che sembra seguire, avendo correlato tale requisito del proposto rinvio ex art. 363-*bis* c.p.c. anche all'estensione della propria cognizione in conseguenza di una “possibile nullità/inesistenza” della sentenza del CGARS, derivante dall'aver essa operato la “creazione di una nuova norma quanto alle ipotesi di annullamento con rinvio in prime cure”.





Il TAR Sicilia, infatti, non chiarisce, per un verso, come possa la pronuncia di appello essere nulla/inesistente solo sul capo del disposto rinvio al primo giudice ex art. 105 c.p.a. e rimanere semmai valida quanto alla decisione sul merito della controversia e, per altro verso, in che modo l'eliminazione del provvedimento radicalmente viziato possa prescindere da un'azione di accertamento negativo o dagli ordinari mezzi di impugnazione.

P.Q.M.

visto l'art. 363-*bis* c.p.c., dichiara inammissibile la questione sollevata con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

Roma, 22 luglio 2026

Il Primo Presidente

Pasquale D'Ascola

