

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 7/11/2014 n. 30

Sul T.A.R. competente in caso di contestuale impugnazione sia dell'informativa prefettizia che degli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante.

Con l'ordinanza dal n. 17 del 2014 l' Adunanza Plenaria ha enunciato il principio di diritto in base al quale esplicitando l'informativa prefettizia, alla stregua dello jus superveniens, effetti ultraregionali, competente a conoscere dell'impugnazione della stessa è il T.A.R. del luogo ove ha sede la prefettura che ha adottato l'atto. Detto T.A.R. rimane competente anche in caso di contestuale impugnazione sia dell'informativa che degli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante. Non trova, infatti, applicazione il c. 4 bis dell' art. 13 c.p.a. ove è stabilito che "la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti allo stesso provvedimento, tranne che si tratti di atti normativi o generali". L'informativa prefettizia non può considerarsi "atto presupposto" rispetto alle determinazioni della stazione appaltante o dell'ente che ha concesso i benefici economici, stante la sua autonoma efficacia lesiva per gli immediati effetti negativi nei confronti dell'impresa; l'atto prefettizio ha, quindi, effetti ultraregionali per cui, in caso di impugnazione della sola informativa, il T.A.R. territorialmente competente è quello ove ha sede l'autorità che lo ha emesso, ex art. 13, c. 1, primo periodo. Essendo, inoltre, l'informativa atto immediatamente impugnabile, non può trovare applicazione l'art. 13, c. 4 bis c.p.a. e quindi, in caso di impugnazione contestuale di tale atto e dei susseguenti atti applicativi adottati dalla stazione appaltante, è sempre competente il Tribunale ove ha sede l'autorità che ha emesso la misura di prevenzione. Va riconosciuta la prevalenza del criterio della competenza territoriale, previsto dall'art. 13 c.p.a., rispetto a quello della competenza funzionale, nei casi di affidamento di lavori, servizi e forniture di cui all'art. 119 c.p.a., c. 1, lett. a), in base ai principi di concentrazione dei procedimenti giurisdizionali e del simultaneus processus - garanti dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'economia dei giudizi secondo gli indirizzi segnati dagli artt. 24 e 111 Cost. e dal diritto comunitario. Assume, pertanto, rilievo - alla stregua del rinvio esterno alle disposizioni del cod. proc. civ. di cui all'art. 39 c.p.a. - l' art. 31 c.p.c. in tema di rapporti di connessione tra causa principale e causa accessoria, che riconosce competente, in caso di pluralità di domande, il giudice cui è rimessa la cognizione della prima. Si realizza, quindi, una particolare forma di connessione per accessorialità in base alla quale, ai fini della determinazione del giudice competente, la causa principale (avente ad oggetto l'impugnativa prefettizia) attrae a sé quella accessoria (avente ad oggetto gli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante), senza che a ciò siano di ostacolo le norme sulla competenza funzionale.

Materia: appalti / disciplina

N. 00030/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00021/2014 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria)
ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 21 di A.P. del 2014, proposto dal Consorzio Stabile Aedars s.r.l., rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, via Principessa Clotilde, n.2;

contro

Ministero dell'Interno - U.T.G. - Prefettura di Roma, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Ente Acque della Sardegna, non costituitosi in giudizio;

per regolamento di competenza

in ordine all'ordinanza collegiale del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I TER n. 655 del 2014, resa tra le parti, concernente regolamento di competenza in tema di ricorso avverso interdittiva antimafia;

Visto il ricorso per regolamento di competenza chiesto proposto dal Consorzio Stabile Aedars ;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno - U.T.G. - Prefettura di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 15 e 16, cod. proc. amm.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2014 il consigliere Bruno Rosario Polito e uditi per le parti l'avvocato Clarizia e l'avvocato dello Stato Scino

FATTO e DIRITTO

1. Il Consorzio Stabile Aedars s.c. a r.l. (in prosieguo di trattazione Consorzio Aedars), alla cui compagine partecipano 44 aziende con titolarità di svariati contratti con la pubblica amministrazione, era destinatario di sedici note interdittive antimafia, emesse ai sensi dell'art. 91 del d.lgs. n. 159 del 2011, tutte di identico tenore e contenuto, differenziate solo nel numero di protocollo.

Nel contempo, con circolare diretta a tutte le amministrazioni prese in considerazione dall'art. 91 del d.lgs. n. 159 del 2011, la Prefettura di Roma rendeva nota l'adozione della misura di prevenzione.

Con distinti ricorsi il Consorzio Aedars insorgeva in alcuni casi avverso la sola misura interdittiva, in altri con impugnazione congiunta degli atti applicativi emessi dalle stazioni appaltanti.

Per quattro informative, non seguite da atto applicativo, il T.A.R. Lazio riconosceva la propria competenza.

Per ciò che interessa la vicenda rimessa all'esame dell'Adunanza Plenaria con ordinanza della Sezione III n. 3156 del 2014, il Consorzio Aedars con ricorso rubricato al n. 10807/2013 impugnava avanti al T.A.R. per il Lazio un lungo elenco di atti dei quali vengono in considerazione i più rilevanti di essi e cioè:

- l'informativa prefettizia interdittiva prot. 193999/area I bis/O.S.P., emessa dalla Prefettura di Roma il 27 settembre 2013, con la quale si afferma che nei confronti del suddetto Consorzio "sussiste la presenza di situazioni relative a tentativi d'infiltrazioni mafiose previste dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159";

- le determinazioni dell'Ente Acque della Sardegna che, sulla scorta della menzionata informativa, hanno avviato e disposto la rescissione del contratto n. rep. 12057 racc. 3131 del 26 ottobre 2012, avente ad oggetto la progettazione ed esecuzione di lavori relativi a lavori idrico/fluviali.

Il T.A.R. adito, con ordinanza collegiale n. 655 del 17 gennaio 2014 - sul riscontro che il provvedimento prefettizio è stato gravato unitamente agli atti applicativi emessi dall'Ente Acque della Sardegna con efficacia territoriale nell'ambito della predetta Regione, nonché con richiamo alla decisione dell'Adunanza Plenaria n. 4 del 2013, negava la competenza del T.A.R. Lazio e rimetteva la causa alla cognizione del T.A.R. per la Sardegna.

Con ricorso per regolamento di competenza il Consorzio Aedars è insorto avverso l'ordinanza del T.A.R.

Espone il Consorzio che i profili di novità della disciplina in materia di misure preventive antimafia introdotta dal d.lgs. n. 159 del 2011 impongono una rivisitazione degli orientamenti giurisprudenziali

elaborati in vigore del quadro normativo derivante dal d.lgs. n. 490 del 1994 e dal d.P.R. n. 252 del 2010, restando, quindi, esclusa ogni loro meccanica applicazione alla fattispecie de qua.

La portata generale e non territorialmente limitata dell'informativa è avvalorata, a giudizio del ricorrente, dall' art. 91, comma 7, del d.lgs. 159 del 2011, il quale prevede che - ai fini dell'adozione degli ulteriori provvedimenti di competenza di altre amministrazioni - essa va tempestivamente comunicata, anche in via telematica, all' Osservatorio dei contratti pubblici istituito presso l' Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, nonché a numerose altre amministrazioni, centrali e periferiche.

Si versa, quindi, a fronte di una pluralità di effetti che non si producono più in via esclusiva nei confronti dell'ente che ne ha formulato richiesta, ma che interessano, per quanto di competenza, tutti gli organismi coinvolti dal suo rilascio, rispetto ai quali la stazione appaltante è solo uno dei plurimi destinatari. La misura prefettizia è ex se idonea ad incidere sulla partecipazione alle procedure di gara, sul mantenimento dell'attestazione di qualificazione SOA, sulla concessione di ogni altro beneficio economico a carico dei bilanci dello Stato e degli enti pubblici.

Una volta riconosciuta: l'efficacia generale dell'informativa prevista dall'art. 91 del d.lgs. n. 159 del 2011; la portata lesiva e il correlato interesse, morale e patrimoniale, del destinatario a ricorrere immediatamente competente a conoscere del ricorso con cui sono contestualmente impugnati l'interdittiva prefettizia, adottata ai sensi dell'art. 91 del citato d.lgs. n. 159 del 2011, e i conseguenti atti applicativi emessi dalla stazione appaltante, ai sensi del successivo art. 94, che impone a tutte le pubbliche amministrazioni che ricevano l'informativa l'obbligo di revocare le autorizzazioni e le concessioni oppure di recedere dal contratto.

Sulla questione l' Adunanza Plenaria, con ordinanza n. 17 ed altre del 2014, è pervenuta alle conclusioni che di seguito si riassumono:

- alla luce delle ordinanze dell'Adunanza Plenaria nn. 33 e 34 del 2012 e 3 e 4 del 2013, nonché in relazione a quanto precisato nella stessa relazione di accompagnamento al codice del processo amministrativo in tema di competenza territoriale inderogabile del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 13 c.p.a., il criterio principale per l'individuazione del T.A.R. territorialmente competente è quello della sede dell'autorità che ha adottato l'atto impugnato. Tale criterio è sostituito da quello inerente agli effetti "diretti" dell'atto qualora essi si esplicino esclusivamente in luogo compreso nella circoscrizione territoriale di uno specifico tribunale amministrativo regionale;
- in costanza del quadro normativo previgente all' entrata in vigore del codice sulle leggi antimafia e sulle misure di prevenzione (d.lgs. n. 490 del 1994 e d.P.R. n. 252 del 1998) - salvo il caso di impugnazione della sola interdittiva prefettizia in cui la competenza è del T.A.R. del luogo ove ha sede la Prefettura che ha adottato l'atto - l'Adunanza Plenaria e la giurisprudenza, esclusa la portata generale dell'informativa prefettizia su tutto il territorio nazionale, si è orientata nel senso che, in caso di impugnazione congiunta dell'informativa prefettizia e dei successivi atti applicativi adottati dalla stazione appaltante, la competenza territoriale appartiene al T.A.R. del luogo ove ha sede quest'ultima, prevalendo il criterio degli "effetti territoriali limitati" di cui al secondo periodo dell' art. 13, comma 1, c.p.a.
- l'entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011 impone, tuttavia, una rivisitazione della tesi sugli effetti territorialmente limitati dell'interdittiva al luogo in cui ha sede la stazione appaltante o l'ente che ha concesso i benefici economici, ove si consideri che l'art. 91 del d.lgs. predetto collega alla misura di prevenzione una pluralità di effetti rimessi alla competenza ed all' iniziativa dell' autorità cui essa è comunicata, che travalicano il luogo in cui ha sede l'ente con cui intercorre il rapporto che ha dato origine all'acquisizione della certificazione antimafia;

- esclusa ogni scindibilità degli effetti dell'atto con l'ordinanza dal n. 17 del 2014 l'Adunanza Plenaria ha enunciato il principio di diritto in base al quale esplicitando l'informativa, alla stregua dello *jus superveniens*, effetti ultraregionali, competente a conoscere dell'impugnazione della stessa è il T.A.R. del luogo ove ha sede la prefettura che ha adottato l'atto;

- detto T.A.R. rimane competente anche in caso di contestuale impugnazione sia dell'informativa che degli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante. Non trova, infatti, applicazione il comma 4 bis dell'art. 13 c.p.a. ove è stabilito che "la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti allo stesso provvedimento, tranne che si tratti di atti normativi o generali". L'informativa prefettizia non può considerarsi "atto presupposto" rispetto alle determinazioni della stazione appaltante o dell'ente che ha concesso i benefici economici, stante la sua autonoma efficacia lesiva per gli immediati effetti negativi nei confronti dell'impresa (si considerino, oltre al pregiudizio morale, la perdita della capacità di essere parte in rapporti in essere con la pubblica amministrazione, nonché in ordine alla stipula di contratti futuri, Ad. Plen. n. 29 del 2013);

- l'atto prefettizio ha, quindi, effetti ultraregionali per cui, in caso di impugnazione della sola informativa, il T.A.R. territorialmente competente è quello ove ha sede l'autorità che lo ha emesso, ex art. 13, comma 1, primo periodo. Essendo, inoltre, l'informativa atto immediatamente impugnabile, non può trovare applicazione l'art. 13, comma 4 bis c.p.a. e quindi, in caso di impugnazione contestuale di tale atto e dei susseguenti atti applicativi adottati dalla stazione appaltante, è sempre competente il Tribunale ove ha sede l'autorità che ha emesso la misura di prevenzione;

- va riconosciuta la prevalenza del criterio della competenza territoriale, previsto dall'art. 13 c.p.a., rispetto a quello della competenza funzionale, nei casi di affidamento di lavori, servizi e forniture di cui all'art. 119 c.p.a., comma 1, lett. a), in base ai principi di concentrazione dei procedimenti giurisdizionali e del *simultaneus processus* - garanti dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'economia dei giudizi secondo gli indirizzi segnati dagli artt. 24 e 111 della Costituzione e dal diritto comunitario. Assume, pertanto, rilievo - alla stregua del rinvio esterno alle disposizioni del cod. proc. civ. di cui all'art. 39 c.p.a. - l'art. 31 c.p.c. in tema di rapporti di connessione tra causa principale e causa accessoria, che riconosce competente, in caso di pluralità di domande, il giudice cui è rimessa la cognizione della prima;

- si realizza, quindi, una particolare forma di connessione per accessorietà in base alla quale, ai fini della determinazione del giudice competente, la causa principale (avente ad oggetto l'impugnativa prefettizia) attrae a sé quella accessoria (avente ad oggetto gli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante), senza che a ciò siano di ostacolo le norme sulla competenza funzionale.

Alla luce dei su riferiti principi, validi per il ricorso deferito all'esame dell'Adunanza Plenaria e che vanno confermati, va dichiarata, in accoglimento del ricorso ed in riforma dell'ordinanza impugnata, la competenza del T.A.R. per il Lazio a definire nel merito la controversia.

Trattandosi di questione che coinvolge l'applicazione di nuove disposizioni sulla prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata, sussistono giustificati motivi per compensare integralmente tra le parti spese ed onorari del presente regolamento.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), definitivamente pronunciando sul regolamento di competenza in epigrafe, dichiara competente il T.A.R. per il Lazio. Compensa fra le parti spese onorari relativi alla presente fase di giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente

Riccardo Virgilio, Presidente

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Alessandro Pajno, Presidente

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Marzio Branca, Consigliere

Vito Poli, Consigliere

Francesco Caringella, Consigliere

Maurizio Meschino, Consigliere

Carlo Deodato, Consigliere

Nicola Russo, Consigliere

Sergio De Felice, Consigliere

Bruno Rosario Polito, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/11/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

(da www.dirittodeiservizipubblici.it)