

N. 00029/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00020/2014 REG.RIC.



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

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 20 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

A.N.A.S. s.p.a. - Compartimento della viabilità per la Valle D'Aosta, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per regolamento di competenza

in ordine all' ordinanza collegiale del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I TER n. 654 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 ;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno - U.T.G. - Prefettura di Roma e dell' A.N.A.S. s.p.a.,;

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. 3155 del 2014, il Consorzio Aedars con ricorso rubricato al n. 10816/2013 impugnava davanti al T.A.R. 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”*;

- gli atti con cui l'A.N.A.S s.p.a. ha disposto la sospensione e poi il recesso dal contratto d'appalto relativo a *“lavori urgenti di manutenzione dei muri di sostegno e di controripa delle protezioni marginali, del piano viabile, della regimentazione delle acque dal km 114+168 al km 155+300 nel Comune di La Thuille”*.

Il T.A.R. adito, con ordinanza collegiale n. 654 del 17 gennaio 2014 - sul riscontro che il provvedimento prefettizio non ha efficacia sull'intero territorio nazionale, ma opera in seno al solo rapporto cui è riferito (contratto di appalto con l' A.N.A.S. per lavori da eseguirsi in Valle d' Aosta) in base al criterio degli effetti diretti del provvedimento negava la competenza del T.A.R. Lazio e

riconosceva il T.A.R. per la Valle d' Aosta competente a dirimere la controversia, ciò alla luce dei principi enunciati da questa Adunanza Plenaria con la decisione n. 33 del 2012.

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

Esponde 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 vigenza 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. n. 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 avverso la stessa; la natura vincolata e meramente applicativa degli atti consequenziali emessi dalle varie amministrazioni (ente committente, Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, Camera di Commercio, Ministero delle Infrastrutture, etc.), deve trarsi la conclusione, in ossequio all'art. 13, comma 4 bis, c.p.a., che sussiste la competenza del T.A.R. chiamato a conoscere dell'atto generale presupposto e, quindi, di quello ove ha sede la Prefettura che ha emanato l'informativa.

Militano, inoltre, in favore di detta conclusione i principi di prevenzione e di connessione oggettiva e soggettiva - in presenza di quattro giudizi già incardinati avanti al T.A.R. per il Lazio contro quattro delle sedici informative del Prefetto di Roma di medesimo contenuto e destinatario - nonché di economia dei giudizi e del *simultaneus processus*; ciò alla luce del criterio residuale di attribuzione della competenza, recepito dall'art. 13, comma 3, c.p.a., ovvero di concentrazione delle

nuove domande avanti al giudice originariamente adito (art. 43, comma 3 c.p.a.) nonché delle stesse regole che nel processo civile derogano, per ragioni di connessione, all'ordinario riparto delle competenze (artt. 31, 36, 40 c.p.c.), applicabili in virtù del rinvio esterno alle disposizioni del codice di procedura civile stabilito dall'art. 39, comma 1, c.p.a.

In sede di note conclusive il Consorzio ricorrente ha fatto richiamo alle ordinanze dell' Adunanza Plenaria dal n. 17 al n. 26 intervenute sulla questione su cui ora si controverte.

Alla camera di consiglio dell' 8 ottobre 2014 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. La vicenda che vede coinvolto il Consorzio Aedars, destinatario di sedici separati atti di interdittiva riferiti a distinti rapporti contrattuali costituiti con enti individuati dall'art. 83 del d.lgs. n. 159 del 2011, è già venuta all'attenzione di questa Adunanza Plenaria ai fini dell'individuazione del T.A.R. 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 con ordinanza n. 17 ed altre del 2014 l' Adunanza Plenaria è pervenuta alle conclusioni che di seguito di 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 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 n. 17 del 2014 l'Adunanza Plenaria ha enunciato il principio di diritto in base al quale, esplicando 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, infatti, considerarsi "*atto presupposto*" rispetto alle determinazioni della stazione appaltante o dell'ente che ha concesso 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 accessorialità in base alla quale, ai fini della determinazione del giudice competente, la causa principale (avente ad oggetto l' informativa 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 ed 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.)