Consiglio di Stato, ad. plen., ord. 31 luglio 2014 n. 17
Nel caso di contestuale impugnativa di una informativa prefettizia interdittiva e dei conseguenti atti applicativi adottati dalla stazione appaltante, il giudice territorialmente competente deve essere individuato nel T.A.R. nella cui circoscrizione si trova la Prefettura che ha adottato l'informativa

REPUBBLICA ITALIANA
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 3 di A.P. del 2014, proposto da:
Consorzio Stabile Aedars Sc Arl, rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

contro

U.T.G. - Prefettura di Roma, Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici, ope legis, domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Comune di Porto Empedocle, U.T.G. - Prefettura di Agrigento, Comune di Pizzo, U.T.G. - Prefettura di Vibo Valentia, Comune di Sessa Aurunca;

per regolamento di competenza

dell' ordinanza collegiale del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I TER n. 10113/2013, resa tra le parti, concernente interdittiva antimafia.
Visto il regolamento di competenza chiesto da/ovvero proposto di ufficio da;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di U.T.G. - Prefettura di Roma e di Ministero dell'Interno;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Visti gli artt. 15 e 16, cod. proc. amm.;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2014 il Cons. Nicola Russo e uditi per le parti gli avvocati Clarizia, e dello Stato Santoro.;
La Prefettura di Roma ha diramato sedici note informative antimafia, ex art. 91 D.lgs. n. 159/2011, nei confronti Consorzio Stabile Aedars s.c. a r. l. (di seguito "Consorzio" o "Aedars"), odierno ricorrente.
Nel contempo, con circolare diretta a tutte le Amministrazioni ai sensi del medesimo art. 91 del d.lgs. 159/2011, la Prefettura di Roma ha reso nota l'intervenuta adozione della misura interdittiva, di cui alle riferite note, a carico di Aedars.
Il Consorzio ha impugnato con differenti ricorsi tali provvedimenti e gli atti conseguenti innanzi al T.A.R. Lazio, sede di Roma.
Ad alcuni provvedimenti non hanno fatto seguito atti applicativi da parte delle stazioni appaltanti, ed in tal caso l'impugnativa è stata rivolta alla sola informativa interdittiva ed il Tar Lazio, in questi casi, ha riconosciuto la propria competenza.
Altri provvedimenti interdittivi sono invece stati seguiti da provvedimenti applicativi della stazione appaltate ed in questi casi la ricorrente ha impugnato entrambi gli atti.
Infatti, con il ricorso R.G. n. 10737/2013, il Consorzio ha impugnato innanzi al Tar Lazio la nota interdittiva prot. n. 193859/Area I bis/O.S.P. emessa dalla Prefettura di Roma in data 27.9.2013, unitamente agli atti applicativi emessi da tre stazioni appaltanti ubicate in altrettante regioni (Calabria, Sicilia, Campania).
Rispetto a tale ricorso il Tar adito, con ordinanza n. 10113/2013, ha declinato la propria competenza, richiamandosi alla sentenza di questa Adunanza Plenaria n. 33/2012 che, nel caso di contestuale impugnativa dell'informativa e degli atti applicativi della stazione appaltante, ha

ritenuto che l'informativa esplicasse i propri effetti solo con riferimento al territorio ove ha sede la stazione appaltante.
Il ricorrente ha quindi proposto regolamento di competenza ex art 16 c.p.a., cui ha fatto seguito l'ordinanza n. 1976/2014 con cui la Terza Sezione di questo Consiglio ha rimesso la questione di fronte a questa Adunanza Plenaria.
Con il ricorso per regolamento di competenza, la ricorrente ritiene che, alla luce delle nuove disposizioni dettate in materia di misure interdittive dal d.lgs n. 159/2011, debba superarsi il precedente orientamento dell'Adunanza Plenaria e riconoscersi la natura di atto generale con efficacia su tutto il territorio nazionale dell'informativa prefettizia.
Sottolinea in particolare il Consorzio che la disposizione dell'art. 91, comma 7, del d.lgs. 159/2011, nel prevedere in particolare che, ai fini dell'adozione degli ulteriori provvedimenti di competenza di altre amministrazioni, l'informativa antimafia interdittiva sia tempestivamente comunicata anche in via telematica all'Osservatorio dei contratti pubblici istituito presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e a numerose altre entità amministrative, centrali e periferiche, dimostrerebbe che gli effetti dell'informativa non si producono più in via esclusiva nei confronti dell'ente istante, interessando, per quanto di competenza, tutti i soggetti indicati, rispetto ai quali gli enti committenti istanti, di cui alla lettera b) dell'art. 91, comma 7, sono soltanto "uno" dei semplici destinatari.
Il Consorzio ricorrente ne conclude che, una volta riconosciuta l'efficacia generale dell'informativa adottata dall'art. 91 del d. lgs. 159/2011, la relativa portata lesiva e il correlato interesse, morale e patrimoniale, a ricorrere immediatamente verso la stessa, la natura vincolata e meramente applicativa degli atti consequenziali emessi dalle varie amministrazioni (ente committente, l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, la Camera di Commercio, il Ministero delle Infrastrutture, etc.), non possa che derivarne, in ossequio all'art. 13, comma 4bis, c.p.a., 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.
Giunge per altra via alle medesime conclusioni la Sezione rimettente.
La III Sezione, pur non prendendo posizione rispetto alla natura di atto generale dell'informativa, ritiene che la stessa abbia effetti ultraregionali essendo l'atto indirizzato, secondo quanto ora previsto dal d.lgs. 159/2011, ad una pluralità di amministrazioni. Pertanto, la III Sezione ritiene che in caso di impugnazione della sola informativa, debba ritenersi competente il Tar del luogo ove ha sede la Prefettura, in base all'art. 13 co. 1 primo periodo c.p.a.
Quando siano impugnati, unitamente all'informativa, anche gli atti consequenziali adottati dalle stazioni appaltanti, in tal caso rimarrebbe competente il Tar del luogo ove ha sede la prefettura che ha adottato l'interdittiva, non dovendo trovare al riguardo applicazione l'art. 13 co. 4bis c.p.a. a norma del quale in caso di impugnativa congiunta, la competenza relativa all'atto consequenziale "da cui sorge l'interesse a ricorrere", attrae a sé quella dell'atto presupposto. Infatti, essendo l'interdittiva immediatamente lesiva ed impugnabile, l'interesse a ricorrere nasce immediatamente dall'adozione della stessa e non dal successivo atto consequenziale
Le parti hanno affidato al deposito di apposite memorie l'ulteriore illustrazione delle rispettive tesi.
La difesa erariale, condividendo le conclusioni a cui è giunta la Sezione rimettente, ha ritenuto sussistente la competenza del Tar ove ha luogo la Prefettura che ha adottato l'interdittiva.
Alla camera di Consiglio del 18 giugno 2014 il regolamento è stato assunto in decisione.
1. La questione di diritto sottoposta all'Adunanza Plenaria riguarda l'individuazione del Tar competente a conoscere del ricorso con cui vengano contestualmente impugnati l'informativa interdittiva prefettizia adottata ai sensi dell'art. 91 del d.lgs. n. 159/2011 e i conseguenti atti applicativi adottati dalla stazione appaltante ai sensi dell'art. 94 del d. lgs. 159/2011, 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.
Deve in primo luogo individuarsi quale sia il Tar territorialmente competente, ai sensi dell'art. 13 c.p.a., a conoscere degli atti in questione e successivamente si dovrà verificare come le regole della competenza territoriale si coordinino con quelle relative alla competenza funzionale atteso che nei

casi di atti di affidamento di lavori, servizi e forniture è prevista l'applicazione di tale tipo di competenza (art. 14, co. 3 e art. 119 c.p.a.).
2. Quanto al primo profilo, devono essere esaminate le disposizioni dell'art. 13 c.p.a.
L'art. 13, comma 1, c.p.a., rubricato "Competenza territoriale inderogabile", dispone, al primo periodo, che "sulle controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti di pubbliche amministrazioni è inderogabilmente competente il Tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione territoriale esse hanno sede". Il secondo periodo stabilisce, per converso, che "il Tribunale amministrativo regionale è comunque inderogabilmente competente sulle controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti di pubbliche amministrazioni i cui effetti diretti sono limitati all'ambito territoriale della regione in cui il Tribunale ha sede".
Come precisato nella relazione di accompagnamento al codice e chiarito da questa Adunanza Plenaria nelle ordinanze nn. 33 e 34/2012, e nn. 3 e 4/2013, i due precetti in esame, nel delineare - congiuntamente al successivo comma 3, dedicato agli atti ad efficacia ultraregionale - i rapporti tra il criterio della sede e quello dell'efficacia spaziale secondo una logica di complementarietà e di reciproca integrazione, hanno inteso chiarire che il criterio ordinario rappresentato dalla sede dell'autorità amministrativa cui fa capo l'esercizio del potere oggetto della controversia, cede il passo a quello dell'efficacia spaziale nel caso in cui la potestà pubblicistica spieghi i propri effetti diretti esclusivamente nell'ambito territoriale di un tribunale periferico. In tal caso la competenza spetta, quindi, al tribunale nella cui circoscrizione tali effetti si verificano anche nell'ipotesi in cui l'atto sia stato adottato da un organo centrale dell'amministrazione statale, da un ente ultra regionale ovvero da un organo periferico dello Stato che abbia sede nell'ambito della circoscrizione di altro tribunale territoriale. Facendo leva sull'avverbio "comunque" presente nel rammentato incipit del secondo periodo del citato comma 1 dell'art. 13, il Consiglio ha, al riguardo, sottolineato che deve darsi la prevalenza al criterio del luogo di produzione degli effetti dell'atto impugnato ove esso sia limitato alla circoscrizione di un singolo tribunale.
Si deve allora concludere che, in tema di competenza territoriale inderogabile del giudice amministrativo, il criterio principale è quello della sede dell'autorità che ha adottato l'atto impugnato e che tale criterio è sostituito da quello inerente agli effetti "diretti" dell'atto qualora essi si esplichino esclusivamente in luogo compreso nella circoscrizione territoriale di uno specifico Tribunale amministrativo regionale.
Il comma 4 bis dell'art. 13 del codice del processo amministrativo- introdotto dall'articolo 1, lett. a), del d.lgs. 14 settembre 2012 n. 160, prevede poi che "la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento, tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza".
Dovrà quindi verificarsi quale sia il giudice competente, ai sensi dell’art 13 co.1, in caso di impugnazione della sola informativa e se, in caso di impugnazione anche degli atti applicativi della stazione appaltante, trovi applicazione l’art. 13 co.4bis.
In relazione al precedente assetto legislativo, questa Adunanza Plenaria aveva ritenuto che "l'informativa prefettizia tipica non costituisce atto a portata generale né ha efficacia sull'intero territorio nazionale ma opera in seno al singolo rapporto cui attiene e, pertanto, sortisce i suoi effetti "diretti" nell'esclusivo ambito della circoscrizione territoriale ove quest'ultimo è costituito e si svolge" poiché producono effetti giuridici diretti, in via esclusiva, nei confronti dell'ente istante, inibendo all'amministrazione destinataria delle informazioni la stipulazione, l'approvazione o l'autorizzazione del contratto al pari del rilascio di concessioni e dell'autorizzazione di erogazioni, ovvero, ancora, innescando il dispiegarsi, da parte del medesimo ente, del potere discrezionale di revoca o recesso rispetto ai rapporti già in essere (Ad. Plen. n. 3/2013).
Quindi, l'Adunanza Plenaria ha stabilito, con riferimento alle previgenti norme, che in caso di impugnazione congiunta dell'informativa prefettizia e dei successivi atti applicativi adottati dalla stazione appaltante, la competenza territoriale spetterà al Tar del luogo ove ha sede quest'ultima,

prevalendo il criterio degli "effetti territoriali limitati" di cui al secondo periodo dell'art. 13, co.1, c.p.a.
Tuttavia, sembra pacifico nella giurisprudenza, e ciò è condiviso da questa Adunanza, l'affermazione che, in caso di impugnazione della sola interdittiva prefettizia, la competenza sia del Tar del luogo ove ha sede la Prefettura che ha adottato l'atto (cfr. è questo il caso in cui si trova l'odierna ricorrente, per cui il Tar Lazio ha riconosciuto la propria competenza relativamente alle impugnative delle sole informative prefettizie non seguite da provvedimenti attuativi; cfr. anche Ad. Plen. n. 29/2013 dove si è posta la questione, risolta affermativamente, se il Tar del luogo ove ha sede la Prefettura sia anche competente a conoscere del ricorso con cui si impugnano con motivi aggiunti i successivi atti applicativi adottati dalla stazione appaltante; si discosta da tale orientamento l'Adunanza Plenaria n. 4/2013, che ritiene competente il Tar del luogo ove ha sede la stazione appaltante ma per il caso specifico dell'impugnazione di un'interdittiva già investita, congiuntamente agli atti applicativi, da due precedenti ricorsi pendenti di fronte a detto Tar).
Tale dato stempera l'affermazione dell'efficacia territorialmente limitata dell'informativa prefettizia, riconoscendo che ex se tale atto abbia un'efficacia ultraregionale, essendo pertanto competente, in caso di sola impugnazione dell'interdittiva (eventualmente anche seguita da impugnazione con motivi aggiunti degli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante), il giudice del luogo ove ha sede l'autorità che ha adottato la stessa, ex art. 13, co.1. primo periodo, c.p.a.
Deve inoltre considerarsi che già questa Adunanza Plenaria aveva evidenziato come l'interpretazione degli effetti territorialmente limitati e non di portata generale dell'interdittiva fosse da riferirsi al previgente assetto normativo e avrebbe potuto mutare a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 159/2011, che introduce "molteplici profili di novità, con riguardo, tra l'altro, agli effetti soggettivi, alla durata e alla pubblicità delle informative" (Ad Plen. n. 3/2013 e n. 4/2013).
Infatti, l'art. 91 del d.lgs. n. 159/2011 prevede che l'informazione interdittiva sia provvedimento da cui possono sorgere una serie di provvedimenti ulteriori, adottati da altri enti, e non tutti predeterminabili a priori nel loro contenuto.
L'art. 91, co. 7bis recita: "ai fini dell'adozione degli ulteriori provvedimenti di competenza di altre amministrazioni, l'informazione antimafia interdittiva, anche emessa in esito all'esercizio dei poteri di accesso, e' tempestivamente comunicata anche in via telematica:
a) alla Direzione nazionale antimafia e ai soggetti di cui agli articoli 5, comma 1, e 17, comma 1;
b) al soggetto di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, che ha richiesto il rilascio dell'informazione antimafia;
c) alla camera di commercio del luogo dove ha sede legale l'impresa oggetto di accertamento;
d) al prefetto che ha disposto l'accesso, ove sia diverso da quello che ha adottato l'informativa antimafia interdittiva;
e) all'osservatorio centrale appalti pubblici, presso la direzione investigativa antimafia;
f) all'osservatorio dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture istituito presso l'Autorita' per la vigilanza sui contratti pubblici, ai fini dell'inserimento nel casellario informatico di cui all'articolo 7, comma 10, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 62-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;
g) all'Autorita' garante della concorrenza e del mercato per le finalita' previste dall'articolo 5-ter del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27;
h) al Ministero delle infrastrutture e trasporti;
i) al Ministero dello sviluppo economico;
l) agli uffici delle Agenzie delle entrate, competenti per il luogo dove ha sede legale l'impresa nei cui confronti e' stato richiesto il rilascio dell'informazione antimafia".
Da quanto detto discende che l'informativa prefettizia spieghi i propri effetti su tutto il territorio nazionale.
A tale conclusione non può peraltro opporsi il principio giurisprudenziale della "scindibilità degli effetti", richiamato dal Collegio rimettente, che attribuisce la competenza al Tribunale

amministrativo regionale locale in relazione all'impugnativa di atto plurimo emesso da organo centrale dello Stato, anche se ricomprenda più atti destinati ad operare nel territorio di più Regioni, qualora sia proposta per gli effetti disposti in una sola regione (cfr., ex multis, Cons. St., sez. IV, 27 dicembre 2004, n. 8213, Id., 11 marzo 1997, n. 249; Id., 20 dicembre 1996, n. 1319; Id.,10 luglio 1996, n. 851).
Tale indirizzo, infatti, ha riguardo ad atti plurimi con effetti scindibili (ad. es un bando di concorso con cui sono stati banditi distinti concorsi locali, Cons. St., sez. IV, 27 dicembre 2004, n. 8213) e non è questo il caso dell'informativa prefettizia ora disciplinata dal D.lgs n. 159/2011, i cui effetti, non sono tra loro scindibili ma hanno un'efficacia su tutto il territorio nazionale.
Ne discende dunque che, avendo ora l'informativa effetti ultraregionali, sarà competente a conoscere dell'impugnazione della stessa il Tar del luogo ove ha sede la prefettura che ha adottato l'atto.
Detto Tar, rimane competente anche in caso di contestuale impugnazione dell'informativa e degli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante. Infatti, non può trovare in tal caso applicazione il comma 4bis dell'art. 13 c.p.a. che prevede che "la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento, tranne che si tratti di atti normativi o generali". L'informativa prefettizia non può considerarsi "atto presupposto", poiché ai fini dell'applicazione del comma 4bis, devono considerarsi tali solo quelli "non immediatamente lesivi e dunque non autonomamente impugnabili" (Ad. Plen n. 29/2013). Non è questo il caso dell'informativa prefettizia, di cui viene pacificamente riconosciuta l'immediata lesività che la rende quindi suscettibile di autonoma impugnativa. Essa infatti è senza dubbio produttiva di immediati effetti negativi per l'impresa, sia in termini di pregiudizio morale, sia in considerazione delle conseguenze negative che produce in ordine ai contratti in essere con la PP.AA ed alla possibilità di stipula di contratti futuri.
Incidentalmente, deve invece rilevarsi che la portata espansiva dell'informativa non può essere tale da farla assurgere ad "atto generale", poiché essa, pur se inviata ad una pluralità di enti ed avente effetti su tutto il territorio nazionale, riguarda comunque un soggetto nominato e specifico.
Ne discende che: 1) l'atto prefettizio ha effetti ultraregionali, per cui, in caso di impugnazione della sola informativa, il Tar territorialmente competente a conoscerne è quello ove ha sede l'autorità prefettizia che adotta l'atto, ex art. 13 co, 1, primo periodo; 2) essendo l'informativa prefettizia atto immediatamente impugnabile, non può trovare applicazione l'art 13 co. 4bis 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 prefettizia che adotta l'atto.
3. Deve ora verificarsi quale sia l'effettiva portata, nel caso di specie, della previsione che si ottiene dal combinato disposto degli art. 14 co.3 e 119, per cui gli atti relativi alle procedure di affidamento di lavori servizi e forniture sono sottoposte alla disciplina della competenza funzionale inderogabile (che tali atti siano sottoposti a competenza funzionale è stato affermato dalle recenti Ad. Plen nn. 33/2012 e 4/2013, dopo le iniziali incertezze giurisprudenziali, Cons. St., Sez. IV, 8 novembre, 2011, n. 5904).
Occorre capire se tale competenza funzionale, nel caso di contestuale impugnazione dell'interdittiva prefettizia e degli atti applicativi della stazione appaltante, prevalga sulla competenza territoriale individuata ai sensi dell'art 13.
Il principio della prevalenza, in caso di connessione, della competenza funzionale rispetto a quello della competenza territoriale è stato chiaramente affermato dall'Adunanza Plenaria (Ad. Plen nn. 4/2013, 23/2013, 29/2013) e si fonda sulla "stessa natura della competenza funzionale che, per avere carattere di specialità e per essere quindi espressione di esigenze affatto peculiari, necessariamente prevale o comunque non può essere assorbita da quella delineata in via generale dall'art. 13 c.p.a." (Ad. Plen. n. 23/2012).
Tuttavia, non si ritiene di poter seguire tale impostazione nel caso di specie.
L'affermazione della prevalenza della competenza funzionale su quella territoriale, anche in caso di connessione, avrebbe come effetto, in caso di impugnazione congiunta dell'informativa prefettizia e

degli atti applicativi della stazione appaltante (o anche nel caso di impugnazione di quest'ultimi con motivi aggiunti), quello di rendere competente il Tar del luogo ove ha sede la stazione appaltante.
In tal modo, sulla medesima informativa antimafia potrebbe variamente radicarsi la competenza di diversi TT.AA.RR. Infatti, nel caso in cui il ricorrente impugni la sola informativa sarebbe territorialmente competente il Tar del luogo ove ha sede la Prefettura che ha adottato l'atto; se il ricorrente impugnasse contestualmente (o con motivi aggiunti), anche gli atti successivi adottati dalla stazione appaltante diventerebbe funzionalmente competente il Tar del luogo ove ha sede tale stazione appaltante. In questo modo, pertanto, potrebbe essere il comportamento del ricorrente a determinare il giudice competente, creando un'occasione di "forum shopping" che il nuovo c.p.a ha inteso evitare.
Inoltre, nel caso di informative analoghe, rilasciate a differenti stazioni appaltanti dalla medesima Prefettura sulla base delle medesime risultanze acquisite, si radicherebbe la competenza funzionale di differenti TT.AA.RR. a seconda di dove abbiano sede le stazioni appaltanti i cui atti applicativi vengono impugnati, unitamente alle informative, con differenti ricorsi.
Ciò contrasterebbe con le esigenze di concentrazione dei procedimenti e di realizzazione del simultaneus processus, anche al fine di garantire l'effettività della tutela giurisdizionale secondo i principi di cui all'art. 24 e 111 Cost. ed i principi comunitari.
Per tali motivi deve accogliersi la soluzione prospettata dalla Sezione rimettente, condivisa anche dalla difesa erariale, che propone una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 14 c.p.a.
Il Collegio rimettente, infatti, ritiene che debba valorizzarsi l'interesse a ricorrere della società ricorrente, interesse che si appunterebbe innanzitutto sull'informativa prefettizia prima ancora che sui conseguenti atti.
L'interesse principale del ricorrente è quello di contestare in radice la sussistenza dei presupposti che hanno condotto all'emissione dell'informativa, per cui il giudizio avente ad oggetto l'informativa avrebbe carattere principale, e il giudizio avente ad oggetto l'atto applicativo avrebbe carattere accessorio.
Pertanto, ritenendo applicabile, ex art. 39 c.p.a., l'art. 31 c.p.c. che disciplina i rapporti di connessione tra causa principale e causa accessoria si giunge a ritenere competente, in caso di contestuale impugnazione dell'informativa prefettizia e dell'atto applicativo, il giudice competente a conoscere della prima.
Dispone infatti l'art. 31 c.p.c. che "la domanda accessoria può essere proposta al giudice territorialmente competente a conoscere per la domanda principale affinché sia decisa nello stesso processo".
Tale articolo del codice di procedura civile. può ritenersi espressione di un principio generale che può trovare ingresso anche nel processo amministrativo, in forza dell'art. 39 c.p.a., e ben si attaglia la caso di specie.
E' pertanto da ritenere che, come correttamente prospettato dal Collegio rimettente, la tendenziale prevalenza della competenza inderogabile funzionale affermata dalla giurisprudenza di questo Consiglio in ipotesi di connessione tra ricorsi, non può non tener conto del particolare legame esistente tra i ricorsi, quale emerge dalla situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, e, in particolare, del nesso di dipendenza logico-giuridica tra domanda principale e domanda accessoria..
Conseguentemente la vis attractiva della competenza funzionale sulla domanda accessoria, sul piano processuale, non può essere considerata tale da invertire, sul piano sostanziale, il vincolo di dipendenza logico-giuridica dalla domanda principale, sottraendo quest'ultima alla cognizione del giudice che invece sarebbe competente a conoscerne. Il che appunto avviene nel rapporto tra informativa tipica e atto consequenziale.
Si perverrebbe, altrimenti, alla conclusione che la competenza sulla domanda accessoria attragga a sé quella sulla domanda principale, con un'inversione processuale che, per la solo formalistica preminenza aprioristicamente assegnata alla competenza funzionale di cui all'art. 119, comma 1, lett. a), c.p.a., non considera il vincolo di connessione che lega le domande sul presupposto della loro intrinseca e sostanziale dipendenza logico-giuridica.

Alla luce di tali considerazioni deve, pertanto, ritenersi che nel caso di specie si realizzi una particolare forma di connessione per accessorietà in base a cui, 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.
4. Deve quindi concludersi nel senso che in caso di contestuale impugnativa dell'informativa prefettizia interdittiva e dei conseguenti atti applicativi adottati dalla stazione appaltante, il giudice competente debba essere individuato nel Tar nella cui circoscrizione si trova la Prefettura che ha adottato l'informativa.
Nel caso di specie deve quindi dichiararsi, in accoglimento del ricorso ed in riforma dell'ordinanza impugnata, la competenza del Tar del Lazio.
Stante la complessità della questione di diritto affrontata, anche alla luce della normativa sopravvenuta, sussistono giustificati motivi per compensare integralmente tra le parti le spese 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 Tar del Lazio.
Spese della presente fase compensate.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2014

Consiglio di Stato, ad. plen., ord. 7 novembre 2014 n. 29
Poichè, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 159/2011 (c.d. Codice antimafia), l'informativa antimafia esplica effetti ultraregionali, deve ritenersi che 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. Si realizza, infatti, in tal caso, 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'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.

REPUBBLICA ITALIANA
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 la 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.

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 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 esplichino 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 accessorietà 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