



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 34 di A.P. del 2012, proposto da:

Salvatore Palumbo, rappresentato e difeso dagli avv. Fabrizio Paoletti e Girolamo Rubino, con domicilio eletto presso l'avv. Fabrizio Paoletti in Roma, via G. Bazzoni n. 3;

contro

U.T.G. - Prefettura di Agrigento, per legge rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12; TRM s.p.a. Torino;

nei confronti di

S.I.C.E.M. s.c. a r.l.; C.N.I.M., in qualità di mandataria dell'a.t.i. CNIM - Unieco - Coopsette;

per regolamento di competenza

e per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. SICILIA - PALERMO: SEZIONE I n. 00341/2012, resa tra le parti, concernente informativa prefettizia antimafia

Visto il regolamento di competenza chiesto da Palumbo Salvatore;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di U.T.G. - Prefettura di Agrigento;

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 8 ottobre 2012 il Cons. Angelica Dell'Utri e udito per la parte istante l'avvocato Paoletti.;

1. A seguito di gara, TRM s.p.a. di Torino affidava la realizzazione di un termovalorizzatore nel Comune di Torino all'a.t.i. CNIM-COOPSETTE-UNIECO che, a sua volta, intendeva subappaltare talune lavorazioni all'a.t.i. S.I.C.E.M.-M.B.P. Gruppo Isofand-Sicilservice-Si.Co.S.-Andaloro.

Richieste da parte del R.U.P. le informative prefettizie relative a tali imprese, con nota 5 dicembre 2011 n. 0046893 la Prefettura di Agrigento comunicava l'insussistenza di motivi ostativi alla stipula di contratti con la p.a. nei riguardi della M.B.P., ma emetteva informativa atipica nei riguardi del rispettivo amministratore unico, signor Salvatore Palumbo.

In ragione di detta informativa, con nota 14 dicembre 2011 n. 0019 il R.U.P. invitava l'a.t.i. CNIM a sostituire il detto amministratore unico della M.B.P. ovvero a sostituire tale ditta con altra. La stessa a.t.i. CNIM rivolgeva analogo invito all'a.t.i. S.I.C.E.M., che trasmetteva alla M.B.P. gli indicati provvedimenti.

2. Con ricorso e successivi motivi aggiunti proposti davanti al T.A.R. Sicilia, sede di Palermo, il signor Palumbo, pur dimessosi dalla carica menzionata, ha impugnato gli atti predetti.

In sede cautelare, con ordinanza 6 giugno 2012 n. 341 il T.A.R. Sicilia, sezione prima, ha respinto l'istanza dubitando della propria competenza sull'impugnazione della determinazione del R.U.P. e ritenendo inammissibile l'impugnazione dell'informativa atipica.

3. Con atto notificato in date 2, 6, 7 e 9 agosto 2012 e depositato il giorno 7 il signor Palumbo ha chiesto il regolamento di competenza, con riforma dell'ordinanza sopra precisata, lamentando l'omessa indicazione del T.A.R. ritenuto competente e sostenendo la spettanza della cognizione della controversia al T.A.R. adito sulla base della connessione tra più provvedimenti e della natura di atto presupposto dell'informativa antimafia.

4. Il regolamento è stato assegnato all'Adunanza plenaria, nella composizione integrata prevista dall'art. 10, comma 3, del d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato*).

La Prefettura di Agrigento si è costituita in giudizio ed in memoria, eccepita l'inammissibilità del regolamento (oltreché del ricorso e dei successivi motivi aggiunti) per omessa notificazione nei confronti del Ministero dell'interno, ha svolto controdeduzioni.

All'odierna camera di consiglio il regolamento è stato introitato in decisione, previa trattazione orale da parte della difesa dell'istante.

5. In via preliminare dev'essere disattesa l'anzidetta eccezione di inammissibilità, poiché l'atto introduttivo del regolamento di competenza in esame risulta ritualmente notificato ai sensi dell'art. 15, comma 2, ultima parte, cod. proc. amm., ossia "*alle altre parti*" (del giudizio presso il T.A.R.), tra le quali non figura il Ministero dell'interno, sicché il contraddittorio deve ritenersi correttamente

instaurato, mentre resta estranea alla presente fase processuale la questione se, a fronte dell'impugnata informativa antimafia, legittimato passivamente sia lo stesso Ministero oppure la Prefettura; questione sulla quale deciderà, ovviamente, il giudice che sarà ritenuto competente.

6. Nel merito, va ricordato che l'art. 13 cod. proc. amm., rubricato "*Competenza territoriale inderogabile*", recita: "*1. 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 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.*

2. Per le controversie riguardanti pubblici dipendenti è inderogabilmente competente il Tribunale nella cui circoscrizione territoriale è situata la sede di servizio.

3. Negli altri casi è inderogabilmente competente, per gli atti statali, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma e, per gli atti dei soggetti pubblici a carattere ultra regionale, il Tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede il soggetto."

La norma è stata recentissimamente modificata ed integrata dall'art. 1, lett. a), del d.lgs. 14 settembre 2012 n. 160, entrato in vigore il 3 ottobre 2012, in particolare mediante introduzione del comma 4-bis, secondo cui "*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*".

Tuttavia, con riguardo all'applicabilità della disciplina introdotta col detto codice rispetto a quella previgente di cui alla legge n. 1034 del 1971, sulla base dell'art. 11, comma 1, delle disposizioni del codice civile sulla legge in generale (ai sensi del quale "*La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*") questa Adunanza plenaria ha già avuto modo di precisare che la nuova disciplina della competenza è applicabile solo ai processi instaurati sotto la sua vigenza (cfr. Ad. plen., 7 marzo 2011 n. 1 e 5 maggio 2011 n. 5).

Analogamente deve concludersi con riguardo alle modificazioni al codice del processo amministrativo rispetto alla precedente formulazione. Ne consegue l'inapplicabilità alla fattispecie del ricordato comma 4-bis.

7. Peraltro, il medesimo comma 4-bis in altro non consiste che nell'esplicitazione di un principio già desumibile dal testo previgente.

Come precisato nella relazione al ripetuto codice, con l'art. 13 si è inteso chiarire che il criterio ordinario di riparto della competenza per territorio "*è quello della sede dell'autorità amministrativa*

cui fa capo l'esercizio del potere oggetto della controversia. Tuttavia tale criterio non opera là dove gli effetti diretti del potere siano individuabili in un ambito diverso; in tal caso la competenza è del Tribunale nella cui circoscrizione tali effetti si verificano. Ciò in linea con il più recente orientamento secondo cui deve in tali ipotesi privilegiarsi il criterio connesso all'ambito territoriale di efficacia diretta del potere esercitato, anche in ragione delle possibili connessioni tra diversi giudizi, nonché per non accrescere oltremodo il carico del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sul quale altrimenti verrebbero a gravare tutte le controversie aventi ad oggetto l'attività delle amministrazioni che hanno sede nella capitale, anche quando tale attività riguardi in via diretta circoscritti ambiti territoriali".

Non v'è dubbio dunque che, anche anteriormente all'indicata modifica, in tema di competenza territoriale inderogabile del giudice amministrativo il criterio principale è quello della sede dell'autorità che ha emesso l'atto impugnato e che tale criterio è sostituito da quello inerente gli effetti "diretti" dell'atto, qualora essi si esplicino in luogo compreso in un diversa circoscrizione territoriale di Tribunale amministrativo regionale.

8. In tale ottica deve condividersi l'allusione, contenuta nell'ordinanza suindicata, all'incompetenza del T.A.R. Sicilia nel caso di specie.

Invero, come si è accennato in precedenza, la controversia di cui trattasi ha per oggetto, in via principale, il sostanziale diniego di autorizzazione al subappalto emesso da amministrazione pubblica avente sede nella Regione Piemonte, relativamente a lavori affidati e da eseguirsi nella Regione stessa. In ordine a tale provvedimento sono stati, in particolare, prospettati problemi inerenti l'individuazione del Tribunale amministrativo regionale competente. La stessa controversia ha poi per oggetto, quale atto presupposto, l'informativa antimafia atipica emessa dalla Prefettura di Agrigento.

Tale secondo provvedimento consiste, come espressamente affermato nel medesimo, in una "informativa supplementare atipica (...) priva di efficacia interdittiva automatica" (prevista dall'art. 1 septies del d.l. 6 settembre 1982 n. 629, conv. dalla l. 12 ottobre 1982 n. 726, abrogato, con la decorrenza ivi indicata, dall'art. 120, co. 2, lett. a, del d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159) e volta, del pari espressamente, ad attivare "le valutazioni e le conseguenti determinazioni nell'esercizio dei poteri discrezionali" della società TRM, alla quale il Prefetto di Agrigento ha corrisposto appunto in tal senso, esponendo di aver ravvisato "elementi che, pur denotando il pericolo di collegamento tra l'impresa e la criminalità organizzata" non integrano "del tutto il tentativo di infiltrazione".

Si tratta, dunque, di atto endoprocedimentale, non dotato di efficacia immediatamente lesiva e, pertanto, neppure di effetti "diretti", onde già questo solo aspetto rientra nella sfera di cognizione

del T.A.R. al quale compete di conoscere del provvedimento contenente quelle determinazioni finali.

D'altra parte, di recente da questa Adunanza plenaria è pervenuta ad analoghe conclusioni in fattispecie relativa all'interdittiva di cui all'art. 10 del d.P.R. 30 giugno 1998, n. 252 (*Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia*), a norma del quale le informazioni del Prefetto “sono richieste dall'amministrazione interessata” (comma 3) e se, come in quel caso, a seguito delle verifiche disposte dalla stessa autorità emergono elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa, sono esclusivamente “le amministrazioni cui sono fornite le relative informazioni” che “non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o i subcontratti ...” (comma 2). Tanto nel rilievo che l'interdittiva non è atto avente portata generale e tanto meno normativa, né ha efficacia sull'intero territorio nazionale, bensì opera in seno al singolo rapporto cui afferisce e, pertanto, spiega i suoi effetti “diretti” nell'esclusivo ambito della circoscrizione territoriale ove quest'ultimo è costituito e si svolge, con l'ulteriore conseguenza della competenza a conoscerne del T.A.R. di quella circoscrizione territoriale. E' stato inoltre rilevato come ciò non tolga che il Prefetto possa corrispondere con analoghe informazioni alla richiesta di altra amministrazione pubblica, ma si tratterà pur sempre di diverso provvedimento, il quale avrà specifica efficacia inibitoria della stipulazione, approvazione o autorizzazione nei riguardi di quella amministrazione ed in relazione a quel rapporto in ragione del quale la richiesta sia stata avanzata (cfr. Ad. plen., ord. 24 settembre 2012 n. 33).

9. In definitiva, nella specie va riconosciuta la competenza del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte sull'intera controversia, cioè sia sul provvedimento del R.U.P. che sull'informativa prefettizia.

Esula perciò nel caso in esame alcuna possibile problematica di spostamento della competenza per ragioni di connessione (che condurrebbe peraltro ad identico risultato, attesa la natura funzionale da riconoscersi alla competenza del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte in virtù dell'art. 14, comma 3, del codice del processo amministrativo, rientrando il giudizio esperito dinanzi ad esso nell'ambito della previsione di cui al successivo art. 119 del medesimo codice: cfr. per i rapporti tra competenza funzionale e competenza territoriale inderogabile la sentenza di questa Adunanza plenaria 25 giugno 2012, n. 23).

10. È da aggiungere che all'esposta conclusione non osta la mancata indicazione espressa del giudice ritenuto competente da parte del Tribunale amministrativo regionale siciliano. Stante, invero, la natura inderogabile annessa dal codice del processo amministrativo alla competenza dei tribunali regionali, l'individuazione in concreto della stessa non può dipendere dalla prospettazione

formulata in sede di regolamento o dall'avviso del primo giudice, espresso o meno, ma deve necessariamente promanare dall'applicazione obiettiva delle regole dell'ordinamento.

11. Quanto all'appello cautelare, formulato contestualmente al regolamento di competenza, ne è evidente l'inammissibilità perché l'indicata ordinanza del T.A.R. per la Sicilia andava appellata davanti non al Consiglio di Stato, ma al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana ai sensi dell'art. 4, comma 3, del citato d.lgs. n. 373 del 2003, secondo cui *“In sede giurisdizionale il Consiglio di giustizia amministrativa esercita le funzioni di giudice di appello contro le pronunce del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia”*.

12. Quanto, infine, alle spese relative all'esaminato regolamento di competenza ed all'appello cautelare, si ravvisano ragioni affinché possa esserne disposta la compensazione tra le parti in considerazione dell'intervento solo recente della richiamata pronuncia di questa Adunanza plenaria in materia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza plenaria), definitivamente pronunciando sul regolamento di competenza in epigrafe, dichiara competente il Tribunale amministrativo regionale del Piemonte.

Dichiara inammissibile l'appello cautelare.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Coraggio, Presidente
Giorgio Giovannini, Presidente
Gaetano Trotta, Presidente
Pier Giorgio Lignani, Presidente
Stefano Baccharini, Presidente
Rosanna De Nictolis, Consigliere
Antonino Anastasi, Consigliere
Marzio Branca, Consigliere
Francesco Caringella, Consigliere
Anna Leoni, Consigliere
Maurizio Meschino, Consigliere
Salvatore Cacace, Consigliere
Raffaele Greco, Consigliere
Angelica Dell'Utri, Consigliere, Estensore

Vincenzo Neri, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/11/2012

IL SEGRETARIO

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