



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

Entei S.p.A. - Environmental Technologies International-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Andrea Abbamonte e Marcello Vignolo, con domicilio eletto presso Andrea Abbamonte in Roma, alla via degli Avignonesi, n. 5;

contro

il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Territoriale di Governo di Cagliari in persona rispettivamente del Ministro e del Prefetto *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Stato, presso la quale sono legalmente domiciliati in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12; Ministero della Difesa, Prefettura di Caltanissetta, Comune di Ustica, Girgenti Acque Spa, Consorzio di Ambito Agrigento-Servizio Idrico Integrato, Comune di Ruviano, Comune di Larino, Acquedotto Lucano Spa, Comune di Biccari, Comune di Montesano sulla Marcellana, Comune di Albanella;

per regolamento di competenza

avverso ordinanza collegiale del T.A.R. SARDEGNA - CAGLIARI: SEZIONE I n. 00832/2012, resa tra le parti, *ex art.* 15, comma 5, c.p.a. - interdittiva antimafia

Visto il regolamento di competenza proposto da Entei S.p.A;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale di Governo di Cagliari;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l' art. 16, cod. proc. amm.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2013 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Abbamonte e Soldani.;

1. Con tre separati ricorsi (nn 1174/2911, 42/2012 e 64/2012) la società ENTEI S.p.A. ha impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna l'informativa antimafia resa dall'Ufficio Territoriale del Governo di Cagliari con nota del 28 ottobre 2011, prot. n°67080, attestante la sussistenza, a carico della società, di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionarne le scelte e gli indirizzi.

Con i primi due ricorsi la società ha gravato anche i provvedimenti consequenziali adottati dalle amministrazioni aggiudicatrici, ossia la determinazione 16 novembre 2011, n. 5619, con cui il responsabile dell'ufficio tecnico del comune di Ustica ha revocato l'aggiudicazione dell'appalto dei «lavori di adeguamento e completamento del depuratore comunale e realizzazione della condotta sottomarina di scarico», e le note del Consorzio di ambito di Agrigento (9 novembre 2011, n. 67080) e della Girgenti Acque S.p.A (10 novembre 2011, n. 220) con le quali è stata avviata la procedura finalizzata all' esclusione della ENTEI dalla società mista deputata alla gestione del servizio idrico integrato. Per converso, il terzo ricorso ha ad oggetto in

via esclusiva l'informativa prefettizia e gli atti ivi richiamati senza investire le determinazioni adottate a valle dalle stazioni appaltanti.

2. Con ordinanza n. 832/2012 il Tribunale adito ha disposto la riunione dei tre ricorsi, in quanto avvinti profili di connessione oggettiva e soggettiva, e ha declinato la competenza in favore del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Palermo, in considerazione della pozziorità del criterio di competenza funzionale di cui al combinato disposto degli artt. 14 e 119 del codice del processo amministrativo, rispetto ai criteri regolatori della competenza territoriale enucleati dal precedente articolo 13.

3. Con il ricorso per regolamento di competenza in epigrafe specificato, ritualmente notificato e depositato, la E.N.T.E.I., chiede, in via principale, che venga dichiarata la competenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna originariamente adito, in virtù del criterio di regolazione basato sulla sede dell'amministrazione *ex* art. 13, comma 1, primo periodo, c.p.a. e, in via gradata, che sia riconosciuta la competenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, *ex* art. 13, comma 3, in considerazione dell'efficacia ultraregionale degli effetti spiegati dall'interdittiva antimafia impugnata.

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*).

L'Amministrazione dell'Interno si è costituita in giudizio chiedendo la conferma della competenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

Le parti hanno affidato al deposito di apposite memorie l'ulteriore illustrazione delle rispettive tesi difensive.

All'odierna camera di consiglio il regolamento è stato assunto in decisione.

5. Si deve puntualizzare, in via preliminare, che la fattispecie in esame riguarda l'impugnazione, congiuntamente agli atti applicativi, di un'informativa antimafia tipica adottata ai sensi degli artt. 4 d.lgs. 8 agosto 1990, n. 490 e 10 d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252.

E' quindi estranea al *thema decidendum* la disciplina sopravvenuta recata dal d.lgs 6 settembre 2011, n. 159, recante *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia* - da ultimo modificata dal d.lgs. 15 novembre 2012 n. 218 - che, previa abrogazione, *ex art.* 120, della normativa previgente, ha regolato in modo organico, agli articoli 84 e seguenti, la materia *de qua*, introducendo molteplici profili di novità, con riguardo, tra l'altro, agli effetti soggettivi, alla durata e alla pubblicità delle informative.

6. Tanto doverosamente premesso, il Collegio ritiene che, alla stregua del quadro normativo *ratione temporis* vigente, debba essere riconosciuta, per tutti e tre i ricorsi di primo grado, la competenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sulla scorta dell'applicazione delle coordinate ermeneutiche già fissate da questa adunanza plenaria con l'ordinanza 24 settembre 2012, n. 33, con riguardo proprio a fattispecie relativa all'impugnazione di informativa prefettizia tipica assoggettata alla disciplina anteriore all'entrata in vigore del codice antimafia.

6.1. Si deve muovere dal dato normativo che regola il tema della ripartizione della competenza in funzione del territorio.

L' art. 13, comma 1, cod. proc. amm., 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 dall'adunanza plenaria nelle ordinanze nn. 33 e 34/2012, i due precetti in esame, nel delineare - congiuntamente al successivo comma 3, dedicato agli atti ad efficacia ultra-regionale - 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. Questo Consiglio (sez. VI, sentenza 11 luglio 2012, n. 4105), facendo leva sull'avverbio "*comunque*" presente nel rammentato *incipit* del secondo periodo del citato comma 1 dell'art. 13, ha, al riguardo, sottolineato, con osservazione condivisibile, 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.

Detta soluzione, normativa ed esegetica, si appalesa in linea con il più recente orientamento volto a privilegiare, anche in ragione delle possibili connessioni tra diversi giudizi, il criterio incentrato sull'ambito territoriale di efficacia del potere esercitato e vuole soddisfare l'esigenza di 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.

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 esplicino in luogo compreso nella circoscrizione territoriale di uno specifico Tribunale amministrativo regionale.

Detta *regula iuris* è stata ribadita e rafforzata dallo *jus superveniens* di cui al 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, entrato in vigore il 3 ottobre 2012- 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"*.

Tale sopravvenienza normativa, pur non applicabile ai processi instaurati prima della sua entrata in vigore in forza del generale principio di irretroattività cristallizzato dall'art. 11, comma 1, delle disposizioni del codice civile sulla legge in generale (così Cons. Stato, ad. Plen., ord. n. 34/2012 cit.), si risolve nell'esplicitazione della ricordata regola, già desumibile dal testo previgente, alla stregua della quale il criterio della sede dell'autorità che ha emesso l'atto impugnato è sostituito da quello dell'efficacia spaziale qualora questa si produca in un solo ambito territoriale regionale.

Va infine ribadito che, secondo pacifico insegnamento pretorio, ora confermato dal dato positivo (art. 13, comma 1, cit.), ai fini della competenza territoriale vanno considerati solo gli effetti diretti e immediati dell'atto mentre non assumono rilievo gli effetti mediati e indiretti eventualmente derivanti dalla connessione con atti non oggetto di specifico gravame (Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2010, n. 1494, con

riguardo a controversia avente ad oggetto atti della procedura ad evidenza pubblica relativa a contratti strumentali all'esercizio della concessione mineraria avente portata nazionale), al pari dell'efficacia eventualmente ultraregionale degli atti impugnati (Cons. Stato, ad. plen., 9 dicembre 2011, n. 22, in materia di impugnazione del provvedimento di revoca del porto d'armi adottato da organo periferico dell'amministrazione statale; nonché, con riferimento al pregresso assetto normativo, Cons. Stato, sez. VI, 18 agosto 2009, n. 4965; sez. IV, 27 giugno 2007, n. 3739; *id.*, 27 aprile 2005, n. 1928).

6.2. L'applicazione di tali principi conduce all'affermazione della competenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia per quel che afferisce ai ricorsi nn. 1174/2011 e 42/2012.

Invero, come si è accennato in precedenza, le controversie introdotte con tali impugnative interessano l'informativa antimafia tipica emessa dalla Prefettura di Cagliari congiuntamente agli atti applicativi adottati da amministrazioni e società pubbliche operanti nell'ambito territoriale della Regione Sicilia.

Ai fini della soluzione della questione di competenza devoluta a questa adunanza assume rilievo decisivo la circostanza 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.

A tal proposito va ricordato che, ai sensi 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*), le informazioni del Prefetto, richieste dall'amministrazione interessata (art. 10, comma 3), 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 (art. 10, comma 2), ovvero, ancora, innescando il dispiegarsi, da parte del medesimo ente, del potere discrezionale di revoca o recesso rispetto ai rapporti già in essere (art. 11, comma 2). Ciò non toglie, naturalmente, che il Prefetto possa corrispondere con analoghe informazioni alla richiesta di altra amministrazione pubblica o che possano intervenire informazioni di altre Prefetture che recepiscano *ob relationem* i contenuti dell'interdittiva originaria. In tal caso, tuttavia, verrà in rilievo un diverso provvedimento dotato di efficacia inibitoria o potenzialmente risolutoria nei riguardi di quell'amministrazione e in relazione a quel rapporto in funzione del quale la richiesta sia stata formulata (vedi Cons. Stato, ad plen., ord. n. 34/2012, in materia di informativa atipica).

La trasposizione di detti canoni interpretativi al caso di specie conduce allora all'affermazione della competenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in quanto i ricorsi in esame hanno investito atti applicativi, adottati dagli enti destinatari dell'informativa, che spiegano effetti diretti, in via esclusiva, nell'ambito della circoscrizione di detto plesso giurisdizionale.

Non è, infatti, revocabile in dubbio che l'informativa è stata oggetto di impugnazione nella parte in cui ha prodotto, attraverso la mediazione degli atti consequenziali a valle, effetti lesivi in un ambito territoriale circoscritto ai sensi dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, cit. Di qui il corollario del radicamento della competenza territoriale del giudice periferico, *id est* il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

6.3. La competenza territoriale di detto Tribunale deve essere affermata anche con riferimento al ricorso n. 64/2012 che, come ricavabile dal tenore dell'impugnazione originaria e ribadito in sede di ricorso per regolamento e nella discussione orale, ha investito l'informativa *ex se*, senza gravare i pur menzionati atti applicativi.

Reputa infatti l'adunanza che l'impugnazione di un'interdittiva già investita, congiuntamente agli atti applicativi, da due precedenti ricorsi, debba essere attratta, anche in ragione di profili di connessione e del principio di prevenzione, dalla competenza già radicata con riguardo ai due gravami già incardinati.

Si deve, infatti, escludere, alla stregua delle considerazioni che seguono, la sussistenza dei presupposti per la declaratoria della competenza sia del Tribunale amministrativo regionale del Lazio che del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna.

6.3.1. Non viene in rilievo, in primo luogo, al fine di supportare la tesi della competenza del Tribunale centrale, la disciplina dettata dall'articolo art. 13, comma 3, del codice del processo, secondo cui *“negli altri casi e' 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”*.

In disparte la questione della portata della locuzione *“atti statali”* e la connessa tematica del rapporto tra tale criterio di competenza e quello imperniato sulla sede dell'amministrazione, di cui al periodo iniziale del primo comma, non è ravvisabile, nel caso di specie, il profilo qualificante degli effetti ultra-regionali sortiti dell'atto impugnato.

Si è già ricordato in precedenza che l'informativa antimafia non è un atto di natura generale operante su tutto il territorio nazionale in quanto la sua efficacia diretta è limitata alle amministrazioni richiedenti e ai relativi rapporti incisi dall'interdittiva.

Non vale a spostare i termini della questione la dedotta circostanza fattuale della ripercussione prodotta dall'informativa in esame, anche attraverso l'intermediazione di informative rese da altri Uffici Territoriali di Governo, su ulteriori rapporti con altre stazioni appaltanti operanti nelle circoscrizioni di diversi tribunale periferici.

A prescindere dalla qualificazione di detta propagazione effettuale in termini di efficacia diretta o indiretta, assume valore decisivo il *principio della cd. scindibilità degli effetti*, secondo cui, a fronte dell'impugnazione di atto potenzialmente idoneo a operare in più regioni, debbono essere apprezzati, ai fini della statuizione sulla competenza territoriale, i soli effetti interessati dall'azione giudiziaria proposta e, quindi, la portata effettuale dell'ipotetica pronuncia di accoglimento (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2004, n. 8213).

Nel caso di specie, in mancanza dell'impugnazione degli ulteriori atti applicativi adottati nell'esercizio del non contestato potere discrezionale di recesso e revoca di cui all'art. 11, comma 2, cit. del d.P.R. n. 252 del 1998, cit., l'annullamento dell'informativa antimafia impugnata in via autonoma con il ricorso n. 62/2012 non è idonea a produrre effetti caducanti con riguardo a determinazioni diverse da quelle aggredite con i primi due ricorsi e, quindi, non risulta caratterizzata dall'efficacia potenzialmente ultraregionale richiesta dall'articolo 13, comma 3 (cfr., sulla portata non caducante della sentenza di annullamento dell'informativa prefettizia *ex art. 10 d.P.R. n. 252/1998* rispetto agli atti di revoca e recesso di cui al successivo art. 11, *ex plurimis*, Cons. St., Sez. V, 29 aprile 2010 n. 2460; 31 maggio 2007, n. 2828). Ne deriva, anche in ragione del criterio della prevenzione temporale, la soggezione del terzo ricorso, privo di profili integrativi sul piano dell'oggetto e dell'effetto dell'impugnativa, alla *vis attractiva* spiegata dalla competenza operante per i primi due ricorsi.

6.3.2. Va altresì esclusa la competenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna in base al criterio della sede dell'amministrazione di cui al più volte richiamato articolo 13, comma 1, primo periodo, del codice del processo amministrativo.

Ferme restando le assorbenti considerazioni prima esposte in merito alla prevalenza del criterio dell'efficacia territorialmente circoscritta di cui al secondo

periodo di detta ultima disposizione, si deve soggiungere che la competenza del Tribunale amministrativo regionale della Sardegna va esclusa anche in base al principio della prevalenza, in caso di connessione, del criterio della competenza funzionale rispetto a quello della competenza territoriale.

Questa adunanza ha già rimarcato, con sentenza 25 giugno 2012, n. 23, che la stessa natura della competenza funzionale, caratterizzata da profili di specialità ed espressione di esigenze affatto peculiari, ne implica la prevalenza rispetto alla competenza territoriale delineata in via generale dall'art. 13 cod. proc. amm. con riferimento alla sede dell'autorità emanante o alla sfera territoriale degli effetti degli atti.

Con riguardo proprio a fattispecie relativa all'impugnazione di informativa antimafia tipica, questa adunanza, con la citata ordinanza, n. 33/2012, ha precisato che la natura funzionale da riconoscersi, in virtù del combinato disposto degli artt. 14, comma 3, e 119, cod. proc.amm., alla competenza relativa al giudizio avente ad oggetto l'atto applicativo inerente ad una procedura di affidamento, produce l'effetto di spostare la competenza sull'atto presupposto in capo al giudice funzionalmente deputato alla cognizione dell'atto a valle.

La *vis attractiva* della competenza funzionale è confermata dal dettato dell'art. 42, comma 4, del codice del processo, che devolve la cognizione del ricorso principale al tribunale amministrativo regionale avente competenza funzionale sul ricorso incidentale ai sensi dell'articolo 14.

Si deve allora convenire che, anche a dare seguito alla prospettazione di parte ricorrente in merito alla configurabilità, con riguardo al ricorso n. 64/2012, della competenza del Tribunale amministrativo per la Sardegna in base al criterio territoriale della sede dell'amministrazione, l'applicazione del principio della prevalenza della competenza funzionale come criterio regolatore della connessione, produrrebbe in ogni caso l'estensione della competenza funzionale

radicata in funzione dell'impugnazione degli atti applicativi, in materia di procedure di affidamento, al giudizio relativo all'informativa antimafia tipica già gravata con i due precedenti ricorsi.

6.3.3. Va quindi riconosciuta, anche con riguardo al ricorso n. 64/2012, la competenza del medesimo giudice territoriale al quale è affidata, in base agli argomenti svolti al punto 6.2., la cognizione sui primi due ricorsi.

La soluzione raggiunta, oltre a essere coerente con i criteri regolatori della competenza di cui agli art. 13, commi 1 e 3, e 14, soddisfa il principio che impone la concentrazione di tutti i giudizi pendenti aventi ad oggetto un medesimo atto in capo ad un unico plesso giudiziario in guisa da assicurare il *simultaneus processus* e da realizzare i valori dell'effettività della tutela e della ragionevole durata del processo di cui agli articoli 1 e 2 del codice del processo amministrativo (vedi, in materia, Cons. Stato, ad. plen., ord. 16 novembre 2011, n. 20).

7. In forza dei rilievi esposti deve essere dichiarata la competenza del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia

La peculiarità e la complessità delle questioni oggetto di giudizio giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

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 per la Sicilia, sede di Palermo.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Coraggio, Presidente

Giorgio Giovannini, Presidente

Riccardo Virgilio, Presidente

Pier Giorgio Lignani, Presidente
Stefano Baccarini, Presidente
Paolo Numerico, Presidente
Rosanna De Nictolis, Consigliere
Antonino Anastasi, Consigliere
Marzio Branca, Consigliere
Francesco Caringella, Consigliere, Estensore
Anna Leoni, Consigliere
Maurizio Meschino, Consigliere
Vittorio Stelo, Consigliere
Angelica Dell'Utri, Consigliere
Diego Sabatino, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/02/2013

IL SEGRETARIO

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