



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 giudizio numero di registro generale 29 di A.P. del 2012, nel ricorso in riassunzione n. 10283/2011 del T.A.R. Lazio, sede di Roma, proposto da:

Demoter s.p.a. in liquidazione, rappresentata e difesa dall'avv. Lorenzo Grisostomi Travaglini, con domicilio eletto presso l'avv. Lorenzo Grisostomi Travaglini in Roma, via Antonio Bosio n. 2;

contro

Ferrovie del Gargano s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Arturo Cancrini, con domicilio eletto presso l'avv. Arturo Cancrini in Roma, via G. Mercalli n. 13;
U.T.G. - Prefettura di Messina;

nei confronti di

Cooperativa Mucafer s.c. p. a., Consorzio Cooperative Costruzioni - Bologna,
Strabag AG - Bolzano;

per regolamento di competenza

chiesto d'ufficio con ordinanza collegiale del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I TER n. 04893/2012, resa tra le parti, concernente diniego autorizzazione al subappalto - informativa antimafia

Visto il regolamento di competenza chiesto di ufficio dal T.A.R. Lazio;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ferrovie del Gargano s.r.l.;

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 9 luglio 2012 il Cons. Angelica Dell'Utri e uditi per le parti gli avvocati Grisostomi Travaglini e De Portu per delega di Cancrini.;

1. A seguito di gara, Ferrovie del Gargano s.r.l. ha affidato all'aggiudicataria a.t.i. Consorzio Cooperative Costruzioni/Strabag AG l'appalto dei "*lavori di costruzione delle opere civili per la realizzazione della tratta ferroviaria San Severo – Apricena – km 20+977 in variante all'attuale tracciato della ferrovia San Severo – Peschici C.*". Il Consorzio ha assegnato l'esecuzione dei lavori per la quota di competenza a Mucafer s.c.p.a. che, a sua volta, ha comunicato a Ferrovie del Gargano di voler stipulare con Demoter s.p.a., con sede in Villafranca Tirrena (Messina), apposito contratto di subappalto per l'esecuzione di alcune opere riguardanti la Galleria Monte Trattuale e di provvedere ad inoltrare richiesta all'Ufficio territoriale del Governo di Messina di informazioni antimafia relative a Demoter.

Con nota 9 settembre 2011 n. 10701/Area Sic. I/U.A. la Prefettura di Messina ha reso informativa con effetti interdittivi ai sensi dell'art. 10, co. 2, del d.P.R. 30 giugno 1998 n. 252.

In ragione di detta informativa, con nota 14 settembre 2011 n. 2072 Ferrovie del Gargano ha comunicato a Mucafer il diniego di autorizzazione al subappalto. A

sua volta, con nota in data 15 settembre 2011 Mucafer ha comunicato a Demoter il diniego ed ha dichiarato risolto il contratto di subappalto stipulato l'8 aprile 2011.

2. Con ricorso davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Demoter ha impugnato gli atti suindicati, di cui ha pure chiesto la sospensione dell'esecuzione, avanzando altresì domanda risarcitoria.

In sede cautelare, con ordinanza 24 novembre 2011 n. 1793 il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione I, ha dichiarato la propria incompetenza per territorio a conoscere della controversia in favore del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma. In particolare, ha premesso che il diniego di autorizzazione al subappalto è consequenziale rispetto al provvedimento prefettizio interdittivo; che un unico giudice è competente a conoscere dell'impugnativa dell'atto presupposto e di quello consequenziale; che, nella specie, l'atto presupposto ha effetto diretto su tutto il territorio nazionale, non già con efficacia limitata al territorio della Regione Puglia ove produce unicamente effetti riflessi; e che, ai sensi dell'art. 13, comma 1, seconda parte, del codice del processo amministrativo, la regola dell'efficacia territoriale diretta dell'atto impugnato assume valenza di criterio generale di radicamento della competenza per territorio del Tribunale amministrativo regionale della regione, nel cui ambito territoriale l'atto produce tali effetti. Ha perciò ritenuto la propria incompetenza per territorio in base al cit. art. 13, co. 1, seconda parte, e la competenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, ai sensi del terzo comma dello stesso articolo.

3. Tuttavia quest'ultimo, davanti al quale la ricorrente ha riassunto il giudizio, con ordinanza 30 maggio 2012 n. 4893 ha disatteso la conclusione raggiunta dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ed ha valorizzato la prima parte dell'art. 13, co. 1, la quale a suo avviso pone il criterio primario della sede della pubblica amministrazione, fatta salva l'ipotesi in cui la controversia riguardi

provvedimenti, atti, accordi o comportamenti delle pubbliche amministrazioni con effetti “*diretti*” limitati al territorio di una regione; in tal caso, il criterio cardine della sede dell’organo che ha adottato l’atto sarebbe mitigato da quello dell’efficacia dell’atto, in questo modo trovando conferma la combinazione dei criteri già sancita dall’art. 3, co. 2 e 3, della legge n. 1034 del 1971 e, d’altro canto, il criterio basato sugli effetti “*diretti*” del provvedimento sarebbe finalizzato, come sempre riconosciuto, a non gravare eccessivamente il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, evitando l’impugnazione davanti a quest’ultimo di atti di autorità centrali aventi effetti diretti limitati. Dunque, nel caso di specie la competenza non sarebbe del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, posto che i provvedimenti in contestazione non sono stati adottati da autorità aventi sede nel Lazio e, comunque, non hanno effetti diretti nel Lazio, ma, a voler seguire il criterio dell’atto presupposto nei termini rappresentati nell’ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, ossia del giudice amministrativo nella cui circoscrizione territoriale ricade la sede della Prefettura (organo periferico del Ministero dell’interno e sede di rappresentanza del Governo nella Provincia) di Messina.

A parere del Collegio, inoltre, siffatto esito non muterebbe anche ritenendosi che il criterio principale sia quello di cui al secondo periodo dell’art. 13, co. 1, cod. proc. amm., poiché ciò che rileverebbe sarebbe la circostanza che la Prefettura di Messina eserciti tutta la propria attività in una determinata circoscrizione territoriale, mentre sarebbe ininfluente che ponga in essere anche atti ad efficacia territorialmente non limitata, tale aspetto essendo sempre stato riconosciuto quale evento privo di rilievo ai fini della determinazione del giudice competente.

Ritenuta, quindi, la propria incompetenza, ha disposto la trasmissione degli atti al Consiglio di Stato per la definizione del regolamento di competenza sollevato

d'ufficio ai sensi dell'art. 16, comma 3, del codice del processo amministrativo, indicando come competente il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

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*).

Demoter si è costituita in giudizio, ha depositato documenti ed ha svolto argomentazioni a sostegno della competenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia.

Anche Ferrovie del Gargano si è costituita in giudizio.

All'odierna camera di consiglio il regolamento è stato introitato in decisione, previa trattazione orale.

5. In punto di diritto, va preliminarmente 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."

Come precisato nella relazione al detto codice, in tal modo 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 in tema di competenza territoriale inderogabile del giudice amministrativo il criterio principale sia quello della sede dell'autorità che ha emesso l'atto impugnato e che tale criterio sia 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.

In tale ottica debbono condividersi le considerazioni svolte dall'ordinanza di rimessione circa l'incompetenza nella specie del Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Invero, come si è accennato in precedenza, la controversia di cui trattasi ha per oggetto, in via principale, il diniego di autorizzazione al subappalto emesso da amministrazione pubblica avente sede nella Regione Puglia, relativamente a lavori affidati e da eseguirsi nella Regione stessa. Esso ha per oggetto poi, quale atto presupposto, l'interdittiva antimafia emessa dalla Prefettura di Messina, in ordine alla quale si sono in particolare prospettati i cennati problemi inerenti l'individuazione del Tribunale amministrativo regionale competente.

Ora, riguardo a tale secondo provvedimento deve affermarsi che esso non è atto avente portata generale né, come bene rappresenta la difesa di Demoter e diversamente da quanto ritenuto dal Tribunale amministrativo regionale della

Puglia, 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.

A tal proposito va ricordato che, ai sensi dell'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 cui secondo comma è stata adottata l'interdittiva in questione, le informazioni del Prefetto “*sono richieste dall'amministrazione interessata*” (comma 3) e se, come nella specie, 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). Ciò non toglie, naturalmente, 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.

6. In definitiva nella specie va riconosciuta dunque la competenza del Tribunale amministrativo regionale della Puglia sia sul diniego di autorizzazione al subappalto, sia sulla interdittiva 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 della Puglia 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).

È da aggiungere che alla esposta conclusione non osta la mancata indicazione espressa del Tribunale amministrativo regionale della Puglia da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Stante invero la natura inderogabile annessa dal codice del processo amministrativo alla competenza dei tribunali regionali, la individuazione in concreto della stessa non può dipendere dalla prospettazione formulata in sede di regolamento dal tribunale rimettente, ma deve necessariamente promanare dall'applicazione obiettiva delle regole dell'ordinamento.

7. Non v'è luogo a provvedere sulle spese relative all'esaminato regolamento di competenza, in quanto proposto d'ufficio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (adunanza plenaria), definitivamente pronunciando sul regolamento di competenza in epigrafe, proposto d'ufficio, dichiara competente il Tribunale amministrativo regionale della Puglia.

Nulla per le spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Coraggio, Presidente

Giorgio Giovannini, Presidente

Gaetano Trotta, Presidente

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Stefano Baccharini, Presidente

Alessandro Botto, Consigliere

Rosanna De Nictolis, Consigliere

Antonino Anastasi, Consigliere

Marzio Branca, Consigliere

Francesco Caringella, Consigliere

Anna Leoni, Consigliere

Maurizio Meschino, Consigliere

Gabriele Carlotti, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere

Angelica Dell'Utri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/09/2012

IL SEGRETARIO

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