

**ANCORA SULLA COMPETENZA DEI T.A.R.**  
**DI STEFANO GATTAMELATA**

**SEZIONE I**

**LE ORDINANZE SULLA COMPETENZA**

**I. Premessa; II. Circa la competenza territoriale (ma anche funzionale): le ordinanze nn. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 del 31 luglio 2014 (sull’informativa prefettura antimafia); III. (... continua): le ordinanze nn. 29, 30 del 7 novembre 2014.**

**I. Premessa.**

All’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato è normativamente affidata – ex art. 99 c.p.a.- una funzione nomofilattica<sup>1</sup>, cosicché tale Consesso - continuando a garantire quell’apporto che al diritto amministrativo è stato da sempre prestato dal G.A.<sup>2</sup>- fissa (ed in certi casi precisa) principi del processo (e del diritto sostanziale) amministrativo, via via interpretando “autenticamente” (oltre al diritto positivo anche) il c.p.a., regolando aspetti di esso problematici.

Una tra le questioni più trattate ed approfondite dall’Adunanza Plenaria, e sin dal 2011, è stata quella del riparto della competenza tra i T.A.R.<sup>3</sup>; basti pensare che le pronunce sulla competenza nel corso del 2014 sono state dodici (pur se tra loro identiche ovvero omogenee, sì da poterle ricondurre nell’ambito di una trattazione unitaria); nel 2013, cinque, a loro volta sussumibili in due gruppi<sup>4</sup>; nel 2012 e nel 2011<sup>5</sup>, sette (nel 2011, rappresentavano –come nel 2014, peraltro-

---

<sup>1</sup> Per una analisi circa le diverse funzioni dell’Adunanza Plenaria e di quelle assimilabili svolte dalle Sezioni unite della Corte di cassazione e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, si rinvia a S. OGGIANU, *Profili della funzione nomofilattica del Consiglio di Stato, nel nuovo codice del processo amministrativo e nella più recente giurisprudenza amministrativa (ad.pl. 25 febbraio 2011, nn. 912-917)*, in *Dir. e proc. amm.*, 2011, 4, p. 1043 e ss. nonché al contributo del medesimo A., *Giurisdizione amministrativa e funzione nomofilattica. L’adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, Padova, 2011. Si vuole altresì segnalare sull’argomento E. STICCHI DAMIANI, *Efficacia nel tempo delle pronunce nomofilattiche dell’adunanza plenaria*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, 4, p. 1143 e ss.; E. FOLLIERI, *L’introduzione del principio dello stare decisis nell’ordinamento italiano, con particolare riferimento alle sentenze dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 4, p. 1237 e ss.

<sup>2</sup> Sul ruolo della giurisprudenza creativa, M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, p. 326, il quale osserva che “si deve all’opera di questa giurisprudenza (...) non solo la integrazione o la più precisa configurazione di istituti già posti dalle norme, ma la creazione di istituti nuovi”.

<sup>3</sup> Tra i commenti al riguardo si rinvia a: S.S. COCA, *Riflessioni critiche sui criteri di individuazione del giudice competente nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 4, 1107; P. PIZZA: “L’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e la disciplina della competenza dei Tribunali amministrativi regionali. Rassegna delle ordinanze di regolamento di competenza emanate dopo l’entrata in vigore del codice del processo amministrativo”, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 2, 583; più latamente, F. BRICCOLI: *Rassegna ragionata sulle Adunanze plenarie del Consiglio di Stato*, *Riv. amm.*, 2013, 11-12, 685.

<sup>4</sup> Sia consentito il rinvio a S. GATTAMELATA, in “La competenza dei T.A.R.”, in AA.VV. *L’attività nomofilattica del Consiglio di Stato: commentario alle sentenze dell’adunanza plenaria pubblicate nel 2013*, a cura di S. TOSCHEI, Roma, 2014, p. 99-112.

<sup>5</sup> L’Adunanza Plenaria nelle accennate sentenze del 2011 ha “toccato” argomenti solo

circa un terzo di quelle complessivamente emesse dall'Adunanza Plenaria<sup>6</sup>).

Una questione –quella della competenza- delicata ed invero molto più controversa di quanto lo stesso legislatore probabilmente si sarebbe aspettato. E questo certamente a causa per un verso delle modificazioni profonde che il c.p.a. ha apportato alla previgente “legge T.A.R.”, nonché delle novità ulteriori introdotte dal c.d. correttivo al c.p.a. del settembre 2012<sup>7</sup> (che ha normato principi che la stessa Adunanza Plenaria aveva elaborato nel corso dei suoi interventi del 2011<sup>8</sup>, tanto che le decisioni sulla competenza del 2012<sup>9</sup>, per un verso effettuavano espliciti richiami ai *dicta* dell'anno precedente (come pure è avvenuto sia nel 2013, con riguardo al 2012, sia nel 2014 con riguardo al 2013 ed al 2012); per altro verso a causa delle modificazioni nelle more intervenute in punto di diritto sostanziale, con specifico riferimento a determinate fattispecie diversamente disegnate da un punto di vista normativo, ma sulle quali in precedenza la stessa Adunanza Plenaria si era pronunciata (il riferimento specifico riguarda in particolare le pronunce del 2014, con riferimento all'informativa antimafia).

## **II. Circa la competenza territoriale (ma anche funzionale): le ordinanze nn. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 del 31 luglio**

---

incidentalmente trattati nell'ambito di una controversia avente ad oggetto principale appunto la competenza ed implicanti profili essenzialmente di natura processuale che ancora non erano condivisi unanimemente, sì da effettuare alcune “precisazioni” rilevanti, ad esempio in tema di foro del pubblico impiego (con le decisioni nn. 6/11 e 20/11), di pendenza della lite (con le decisioni nn. 1/11, 5/11 e 12/11) e di disciplina processuale applicabile intertemporalmente (con le decisioni nn. 1/11, 5/11, 12/11); interessante con specifico riguardo alla disciplina intertemporale, pur se esula dall'argomento qui trattato, è l'ordinanza n. 33/2014 circa l'invio per pec degli avvisi processuali.

<sup>6</sup> Al fine di una loro panoramica e per un loro commento sia consentito il richiamo alle considerazioni contenute in *Riflessioni sulla competenza* effettuate dal sottoscritto S. GATTAMELATA, *L'attività nomofilattica del Consiglio di Stato: commentario alle sentenze dell'adunanza plenaria pubblicate nel 2011*, in AA.VV. a cura di S. TOSCHEI, Roma, 2012, p. 40-56.

<sup>7</sup> Ci si riferisce alla Novella di cui al d.lgs.14 settembre 2012, n. 160.

<sup>8</sup> Non si può infatti non tenere conto in quest'ottica, delle modificazioni agli artt. 13, 15 e 16 del c.p.a. -rispettivamente relativi alla disciplina della “competenza territoriale”, alla “rilevabilità dell'incompetenza” ed al “regolamento”-, nella parte in cui paiono derivare proprio dai detti apporti nomofilattici. Tra i primi commenti alla Novella del 2012, si vogliono qui rammentare quelli di R. DE NICTOLIS, *Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo*, apparso su [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e di M.A. SANDULLI, *Il codice del processo amministrativo nel secondo correttivo: quali novità?* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>9</sup> Ci si riferisce alle ordinanze: n. 23, del 25 giugno 2012; n. 29, del 26 luglio 2012 (sulla competenza funzionale); n. 33 del 24 settembre 2012; n. 34 del 19 novembre 2012; n. 37 del 10 dicembre 2012; infine il dispositivo n. 35 del 19 novembre 2012 e la sentenza n. 38 del 12 dicembre 2012 (tutte sulla competenza territoriale). Per una loro disamina ragionata sia consentito il rinvio a S. GATTAMELATA, in *La competenza*, in AA.VV. *L'attività nomofilattica del Consiglio di Stato: commentario alle sentenze dell'adunanza plenaria pubblicate nel 2012*, a cura di S. TOSCHEI, Roma, 2013, p. 416-432.

## **2014 (sull'informativa prefettizia antimafia).**

1. Come appena accennato le ordinanze in epigrafe possono essere congiuntamente descritte, essendo identica la questione trattata dall'Adunanza Plenaria ed avendo le diverse controversie come protagonista il medesimo soggetto imprenditoriale, colpito da sedici note informative antimafia emesse dalla Prefettura di Roma e seguite da circolare con cui detta informativa era resa nota a tutte le Amministrazioni; il tutto in applicazione dell'art. 91 del d.lgs. n. 159/2011. A detti provvedimenti, ne hanno fatto seguito altri di essi applicativi, emessi da diverse stazioni appaltanti nei riguardi della medesima ditta, in applicazione dell'art. 94 del medesimo d.lgs. n. 159/2011.

Il soggetto destinatario di detti provvedimenti, li impugnava tutti con distinti ricorsi innanzi al T.A.R. del Lazio; quest'ultimo, con separate ordinanze, declinava la propria competenza; i successivi regolamenti di competenza proposti dal medesimo soggetto ricorrente in prime cure, erano definiti dalla Terza Sezione del Consiglio di Stato con distinte ordinanze di rimessione all'Adunanza Plenaria; quest'ultima decideva sul punto tutti i regolamenti, con le ordinanze dal n. 17 al n. 26, in data 31 luglio 2014 che stabilivano la competenza del T.A.R. del Lazio.

**1.1. Più esattamente:**

**a)** il ricorso proposto al T.A.R. Lazio n. 10737/13, contestava (oltre alla interdittiva antimafia) anche i provvedimenti applicativi emessi da tre stazioni appaltanti site in tre diverse regioni (Calabria, Sicilia, Campania); il T.A.R. emetteva ordinanza n. 10113/2013, con cui declinava la propria competenza; il regolamento di competenza proposto avverso tale provvedimento, si concludeva con l'ordinanza di rimessione n. 1976/2014; l'Adunanza Plenaria decideva in data 18 giugno/31 luglio 2014, con **ordinanza n. 17/2014**;

**b)** il ricorso n. 10809/13, contestava anche i provvedimenti applicativi emessi dal Comune di Rosarno; il T.A.R. Lazio declinava la propria competenza in favore del T.A.R. Calabria; il successivo regolamento di competenza proposto, si concludeva con l'ordinanza di rimessione n. 1977/2014; l'Adunanza Plenaria decideva in data 18 giugno/31 luglio 2014, con **ordinanza n. 18/2014**;

**c)** il ricorso n. 10813/13, contestava anche i provvedimenti applicativi emessi dall'ARCADIS nonché in particolare quello di rescissione di un contratto del Comune di Rosarno; il T.A.R. Lazio emetteva ordinanza n. 10608/2013, con cui declinava la propria competenza; il regolamento di competenza proposto avverso tale provvedimento, si concludeva con l'ordinanza di rimessione n. 1978/2014; l'Adunanza Plenaria decideva in data 18 giugno/31 luglio 2014, con **ordinanza n. 19/2014**;

**d)** il ricorso n. 10810/13, contestava anche i provvedimenti applicativi emessi dal Comune di Catanzaro, ivi compreso quello di rescissione di un contratto; il T.A.R. Lazio emetteva ordinanza n. 10565/2013, con cui declinava la propria competenza in favore del T.A.R. Calabria; il regolamento di competenza proposto avverso tale provvedimento, si concludeva con l'ordinanza di rimessione n. 1979/2014; l'Adunanza

Plenaria decideva in data 18 giugno/31 luglio 2014, con **ordinanza n. 20/2014**;

**e)** il ricorso n. 10808/13, contestava anche i provvedimenti applicativi emessi dall'ANAS, ivi compreso quello di recesso da un contratto; il T.A.R. Lazio emetteva ordinanza n. 10605/2013, con cui declinava la propria competenza; il regolamento di competenza proposto avverso tale provvedimento, si concludeva con l'ordinanza di rimessione n. 1981/2014; l'Adunanza Plenaria decideva in data 18 giugno/31 luglio 2014, con **ordinanza n. 21/2014**;

**f)** il ricorso n. 10811/13, contestava anche i provvedimenti applicativi emessi dal Comune di Milano, ivi compreso quello di recesso da un contratto; il T.A.R. adito emetteva ordinanza n. 10572/2013, con cui declinava la propria competenza in favore del T.A.R. milanese; il regolamento di competenza proposto avverso tale provvedimento, si concludeva con l'ordinanza di rimessione n. 1982/2014; l'Adunanza plenaria decideva in data 18 giugno/31 luglio 2014, con **ordinanza n. 22/2014**;

**g)** il ricorso n. 10812/13, contestava anche i provvedimenti applicativi emessi da una amministrazione calabrese, ivi compreso quello di risoluzione di un contratto; il T.A.R. emetteva ordinanza n. 10600/2013, con cui declinava la propria competenza in favore del T.A.R. Calabria; il regolamento di competenza proposto avverso tale provvedimento, si concludeva con l'ordinanza di rimessione n. 1983/2014; l'Adunanza plenaria decideva in data 18 giugno/31 luglio 2014, con **ordinanza n. 23/2014**;

**h)** il ricorso n. 11299/13, contestava anche i provvedimenti applicativi emessi dal Comune di Enna, di avvio del procedimento volto alla rescissione di un contratto di appalto; il T.A.R. Lazio, adito, emetteva ordinanza n. 10795/2013, con cui declinava la propria competenza in favore del T.A.R. Sicilia; il regolamento di competenza proposto avverso tale provvedimento, si concludeva con l'ordinanza di rimessione n. 1984/2014; l'Adunanza plenaria decideva in data 18 giugno/31 luglio 2014, con **ordinanza n. 24/2014**;

**i)** il ricorso n. 10815/13, contestava anche i provvedimenti applicativi emessi da un provveditorato oo.pp.; il T.A.R. Lazio emetteva ordinanza n. 10796/2013, con cui declinava la propria competenza; il regolamento di competenza proposto avverso tale provvedimento, si concludeva con l'ordinanza di rimessione n. 1985/2014; l'Adunanza plenaria decideva in data 18 giugno/31 luglio 2014, con **ordinanza n. 25/2014**;

**l)** il ricorso n. 11037/13, contestava anche i provvedimenti applicativi emessi da R.F.I., ivi compreso quello di risoluzione di un contratto; il T.A.R. emetteva ordinanza n. 10566/2013, con cui declinava la propria competenza; il regolamento di competenza proposto avverso tale provvedimento, si concludeva con l'ordinanza di rimessione n. 1986/2014; l'Adunanza plenaria decideva in data 18 giugno/31 luglio 2014, con **ordinanza n. 26/2014**.

**2.** La riflessione che in ognuna delle dette ordinanze di rimessione ha svolto la Sezione rimettente (con una impostazione che è risultata

condivisa dall'Adunanza Plenaria), è che nell'ipotesi in cui siano impugnati, unitamente all'informativa prefettizia antimafia, anche gli atti consequenziali adottati dalle stazioni appaltanti distribuite sul territorio nazionale, il T.A.R. competente debba essere quello ove ha sede la prefettura che ha adottato l'interdittiva, *“non dovendo trovare al riguardo applicazione l'art. 13, comma 4 bis c.p.a.”*; questo alla luce della approvazione della normativa di cui al d.lgs. n. 159/2011, sopravvenuta rispetto alle fattispecie similari e già oggetto nel 2013 di pronunciamento dell'Adunanza Plenaria medesima. La modificata situazione normativa sostanziale ha suggerito alla Sezione di richiedere all'Adunanza Plenaria una rivisitazione della propria giurisprudenza in materia, proprio perché fondata su un diverso testo normativo e dunque su una diversa valenza della interdittiva prefettizia.

**2.1.** Giova solo ricordare che la pregressa giurisprudenza (come detto solo dell'anno precedente a quello che ci occupa) trovava fondamento in due fattispecie assimilabili a quelle qui in esame, concretatesi in originarie impugnative innanzi a T.A.R. periferico, di informative antimafia non favorevoli, rese da uffici territoriali del Governo di Cagliari (in data 28.10.11) e di Caltanissetta (in data 27.1.12), con inibitoria a subentrare in rapporti contrattuali relativi alla gestione di servizi idrici (a Caltanissetta) nonché con revoca di appalti di lavori già alla stessa società aggiudicati (entrambi in Sicilia).

Tali ricorsi portavano alle pronunce dell'Adunanza Plenaria nn. 3 e 4/2013, esplicitamente *“ribaltate”* con le ordinanze che oggi si commentano ma che preme rapidamente rammentare, per meglio comprendere l'odierna impostazione giudiziale.

Con la prima ordinanza (la **n. 3/2013**), l'Adunanza Plenaria faceva esplicito riferimento ad altri propri precedenti pronunciamenti (n. 33 del 24 settembre 2012 e n. 34 del 19 novembre 2012), non a caso anch'essi pure richiamati dalle ordinanze del 2014. Così aveva modo di ribadire che il criterio primario della **competenza territoriale** (= ***“il criterio ordinario”***) è ***“rappresentato dalla sede dell'autorità”*** che ha emesso l'atto (= *“cui fa capo l'esercizio del potere oggetto della controversia”*); esso ***“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 altre parole cede il passo a ***“quello inerente gli effetti diretti dell'atto, qualora essi si esplicano esclusivamente in luogo compreso nella circoscrizione territoriale di uno specifico T.A.R.”***) (così anche oggi la decisione n. 17/2014 a p. 7, come pure la n. 33/2012), e dunque appare recedere in favore del T.A.R. *“dell'ambito territoriale di efficacia legale dell'atto”*<sup>10</sup>; questo anche al fine di *“soddisfare l'esigenza di non accrescere oltremodo il carico del TAR del Lazio”*.

Con la seconda ordinanza (la **n. 4/2013**), l'Adunanza Plenaria per un verso precisava l'essenza della interdittiva antimafia<sup>11</sup>) che, svolgendo

---

<sup>10</sup> Così T.A.R. Lazio, sez. III ter, ordinanza del 6 dicembre 2013, n. 10512.

<sup>11</sup> L'Ad.Plen. precisava al riguardo che trattavasi *“di un'informativa antimafia tipica”*

effetti diretti non già *erga omnes* ma *uti singuli* e cioè solo nell'ambito del procedimento cui afferisce non è sussumibile tra gli atti "generalì"; ne deriva che essa non era provvedimento idoneo a spostare la competenza da un T.A.R. periferico al T.A.R. del Lazio<sup>12</sup> in applicazione dell'art. 13, comma 4 bis c.p.a.. Per altro verso affermava il valore del "**principio della c.d. scindibilità degli effetti (dell'atto)**, 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)", ribadendo in tema di competenza territoriale inderogabile il già ricordato principio per cui "**criterio principale è quello della sede dell'autorità che ha emesso l'atto e tale criterio è sostituito da quello inerente gli effetti diretti dell'atto, qualora essi si esplicano in luogo compreso in una diversa circoscrizione territoriale di T.A.R.**".

In entrambi i casi era individuato come competente il T.A.R. periferico.

**2.2.**Ebbene: pur ribadendo la correttezza della detta impostazione, e confermando i principi come elaborati con riguardo all'impugnazione della sola interdittiva prefettizia, l'Adunanza Plenaria, consapevole del modificato contesto normativo di riferimento peraltro già da essa stessa evidenziato nelle pronunce del 2013<sup>13</sup>, nelle ordinanze in commento è proprio "ripartita" dall'analisi della normativa sostanziale, come detto mutata a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 159/2011. E' giunta così a ritenere che la (nuova) "**informativa prefettizia spiega i propri effetti su tutto il territorio nazionale**", cosicché il **T.A.R. titolare della relativa competenza è quello del luogo della prefettura che ha emesso**

---

adottata ai sensi degli artt. 4 d.lgs. 8 agosto 1990, n. 490 e 10 d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252", non afferendo al *thema decidendum* di causa le modificazioni normative nelle more intervenute (cfr. nota 12 che segue).

<sup>12</sup> Sui presupposti a fondamento delle informative antimafia interdittive, ai sensi dell'art. 10, comma 7, lett. c), del d.p.r. n. 252 del 1998, si era a lungo discusso ragionando sulla sufficienza, ai fini della loro adozione, della concomitanza di un quadro di oggettiva rilevanza dal quale desumere elementi che, secondo un giudizio probabilistico o anche secondo comune esperienza, possano far presumere non un'attuale ingerenza delle organizzazioni mafiose negli affari, ma un'effettiva possibilità che tale ingerenza sussista o possa sussistere (sull'argomento si segnalano T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 6 aprile 2012, n. 275 e Cons. Stato, sez. III, 6 settembre 2012, n. 4740).

<sup>13</sup> In effetti – e come pure non ha mancato di ricordare la stessa Adunanza Plenaria a p. 9 dell'ordinanza n. 17/2014 in occasione delle pronunce nn. 3 e 4/2013 il Collegio aveva ritenuto che fosse "*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*".

**l'interdittiva** (cfr. p. 11 dell'ordinanza n. 17/2014) e dunque nella specie quello di Roma, e non già quello periferico (cioè quello proprio della stazione appaltante).

Il T.A.R. proprio della prefettura che ha emesso il provvedimento, è competente a conoscere della controversia non solo afferente l'impugnativa di detto provvedimento, ma anche di quella con cui si contestano gli **atti applicativi della detta informativa prefettizia che fossero adottati da una stazione appaltante** in quanto è pacifico –a dire del Supremo Consesso- il connotato **di immediata lesività della detta informativa**.

Non può quindi in tale contesto applicarsi l'art. 13, comma 4 bis c.p.a., **non essendo l'informativa né un "atto presupposto non immediatamente lesivo"** (poiché essa è provvedimento autonomamente impugnabile; cfr. p. 12 della citata ordinanza), **né un atto plurimo con effetti scindibili** (poiché detti effetti "*hanno efficacia su tutto il territorio nazionale*"; cfr. p. 11 dell'ordinanza n. 17/2014), **né un "atto generale poiché ... pur se inviata ad una pluralità di enti ed avente effetto su tutto il territorio nazionale, riguarda comunque un soggetto nominato e specifico"** (p. 12 della citata ordinanza).

**3.** Definiti tali profili, l'Adunanza Plenaria si è soffermata sul rapporto tra l'**art. 13** c.p.a. come appunto da essa stessa inteso nella specie ai fini dell'individuazione della competenza territoriale, e gli **artt.** (afferenti la competenza funzionale, secondo il c.p.a.) **14, 3° comma, e 119 del c.p.a.** (invero il richiamo più propriamente sarebbe stato all'art. 119, lett. *a* ed all'art.120.1), afferenti i provvedimenti relativi alle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture cui gli atti impugnati afferivano. Ha ritenuto il Supremo consesso che nella specie **non potesse applicarsi il generale principio della prevalenza della competenza funzionale su quella territoriale** (p. 13, dell'ordinanza n. 17/2014), poiché ciò avrebbe portato al c.d. "forum shopping", comunque deprecabile, nonché alla violazione dei principi della concentrazione e del *simultaneus processus* di cui agli artt. 24 e 111 Cost. L'Adunanza è addivenuta ad una lettura "*costituzionalmente orientata dell'art. 14 c.p.a.*" (p. 14 della citata ordinanza), facendo riferimento **all'interesse processuale del ricorrente**. A suo dire ha assunto rilievo nella specie –in virtù dell'art. 31 c.p.c., come richiamabile nel processo amministrativo dall'art. 39 c.p.a.- **il rapporto di connessione tra controversie**, ed in particolare tra la causa (= domanda) "principale" (volta all'annullamento dell'informativa prefettizia) e quella "accessoria" (volta all'annullamento degli atti di essa applicativi); **si che è competente a conoscere la domanda accessoria, il giudice competente a conoscere quella principale**. A tutto ciò non sarebbero di ostacolo le norme sulla competenza funzionale, la cui "*vis attractiva .... sulla domanda accessoria sul piano processuale, non può essere considerata tale da invertire, sul piano sostanziale, il vincolo di dipendenza logico giuridica della domanda principale sottraendo quest'ultima alla*

*cognizione del giudice che invece sarebbe competente a conoscerne. Il che appunto avviene tra informativa ed atto consequenziale” (cfr. p. 16, ordinanza n. 17/2014).*

La decisione conclude dunque –come accennato- nel senso di attribuire la competenza a conoscere degli atti applicativi di una interdittiva prefettizia, al giudice competente a conoscere questa stessa e cioè a quello proprio della sede dell’organo che ha emesso l’atto.

### **III. (... continua): Circa la competenza territoriale: le ordinanze nn. 29, 30 del 7 novembre 2014.**

1. Anche le ordinanze in epigrafe possono essere congiuntamente analizzate; per di più la questione in esse affrontata e risolta dall’Adunanza Plenaria, è identica da un punto di vista soggettivo a quelle controversie di cui alle ordinanze del 31 luglio 2014 descritte al par. 2 che precede. Anche le suddette ordinanze del novembre 2014 che qui ci occupano, infatti, sono state emesse all’esito dell’emissione dell’interdittiva prefettizia di Roma e dei successivi percorsi giudiziali proposti dal soggetto da essa colpito, assolutamente paralleli a quelli innanzi descritti.

Più esattamente:

**a)** il ricorso proposto al T.A.R. Lazio n. 10816/13, contestava (oltre alla interdittiva prefettizia) molti e diversi provvedimenti che inducevano il giudice adito a declinare la propria competenza in favore del T.A.R. Valle d’Aosta, con ordinanza n. 654/2014; il regolamento di competenza proposto avverso tale provvedimento, si concludeva con l’ordinanza di rimessione n. 3155/2014; l’Adunanza Plenaria decideva in data 8 ottobre/7 novembre 2014, con **ordinanza n. 29/2014**;

**b)** il ricorso proposto al T.A.R. Lazio n. 10807/13, contestava (oltre alla interdittiva prefettizia) molti e diversi provvedimenti che inducevano il giudice a declinare la propria competenza in favore del T.A.R. Sardegna, con ordinanza n. 655/2014; il regolamento di competenza proposto avverso tale provvedimento, si concludeva con l’ordinanza di rimessione n. 3156/2014; l’Adunanza Plenaria decideva in data 8 ottobre/7 novembre 2014, con **ordinanza n. 30/2014**.

2. Le due ordinanze ripercorrono (cfr. pp. 6-8) per punti –e dunque più schematicamente- le ordinanze descritte al par. 2 che precede, ed anzi esplicitamente ad esse riferendosi (con richiami in particolare alle pp. 6 e 9), concludendo per la competenza del T.A.R. del Lazio in entrambi i casi e dunque confermando la scelta del T.A.R. di cui alla sede dell’autorità prefettizia che aveva emesso l’interdittiva (nella specie quella di Roma).

## **SEZIONE II**

### **LA RILETTURA DEI PRINCIPI IN TEMA DI RIPARTO**

**I. L’evoluzione del riparto sulla competenza; II. L’atto presupposto; l’atto generale; gli effetti del provvedimento censurato; la connessione; III. Conclusioni.**



## **I. L'evoluzione del riparto sulla competenza.**

**1.** Per meglio comprendere la portata delle decisioni in commento e la loro vera o solo apparente novità rispetto alla (sopra descritta) interpretazione giurisprudenziale come maturatasi negli anni 2012 e 2013, appare opportuno soffermarsi, seppur sommariamente, sulla situazione normativa preesistente al c.p.a., nonché su quella come delineata nel c.p.a. con riguardo alle differenze tra la (prima) disciplina del c.p.a. medesimo<sup>14</sup> e quella introdotta dal (secondo) correttivo di settembre 2012.

**1.1.** Come noto – ed in estrema sintesi – la disciplina processuale relativa alla competenza, come esistente anteriormente all'entrata in vigore del c.p.a., era disciplinata dall'art. 3 della legge T.A.R., che individuava nell'efficacia territoriale (regionale o ultraregionale) del provvedimento il riparto della competenza tra i diversi T.A.R.<sup>15</sup>, nonché dall'art. 31 della medesima legge, che prevedeva l'eccezione di incompetenza territoriale su istanza di parte (escludendone la rilevabilità d'ufficio) e sottoponeva l'eccezione stessa d'incompetenza ad un termine decadenziale stringente. I giudici amministrativi – unici nel sistema giudiziario – non avevano il potere di giudicare sulla propria competenza territoriale che, dunque, era derogabile<sup>16</sup>; la questione si poteva porre – come accennato – con riguardo alla rilevabilità della (in)competenza territoriale e dunque ad un fatto (processuale) che nasceva come esterno al Collegio giudicante. Il sistema della competenza infatti, essendo appunto derogabile, consentiva a chiunque di adire un dato T.A.R. (in alcuni casi scelto in base al suo orientamento giurisprudenziale) al fine di ottenere una risposta ad una domanda di giustizia avverso un provvedimento che

---

<sup>14</sup> Al riguardo – e senza pretesa di esaustività – si rinvia ad alcuni apporti in dottrina: S. TOSCHEI, *Competenza territoriale e funzionale inderogabile (Commento a d.lg. 2 luglio 2010, n. 104)* in *Guida al dir.*, 2010, 32, p.20 e ss.; C. CONSOLO, *I regolamenti di competenza e giurisdizione nel nuovo codice del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 3, p. 808; F. APERIO BELLA, *Il regime di competenza nel Codice del processo amministrativo: dubbi di legittimità e possibili soluzioni* (Nota a ord. T.A.R. Campania, 18 novembre 2010, n. 800), in *Foro amm.-TAR*, 2011, 1, p. 162.

<sup>15</sup> Sulla competenza dei T.A.R., quali apporti di natura istituzionale, si ricordano esemplificativamente: A. ANDREANI, *La competenza per territorio dei tribunali amministrativi regionali*, Milano, 1974; P. STELLA RICHTER, *La competenza territoriale nel giudizio amministrativo*, Milano, 1975; A. LUGO, *La competenza e la connessione delle cause nel processo amministrativo*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, Roma, 1981, III, p. 1736; P. M. VIPIANA, *Considerazioni sull'efficacia dell'atto amministrativo impugnato quale criterio determinativo della competenza territoriale dinanzi ai tribunali amministrativi regionali*, in *TAR*, 1988, II, p. 153; A. DE ROBERTO, voce *Competenza (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. giur.*, 1988, VII; C. MIGNONE, *Competenza e regolamento di competenza*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, 1989, p. 212; L. CARBONE (a cura di), *Esecuzione del giudicato e competenza funzionale del T.A.R.* (Osservazioni a Cons. Stato, Ad. Plen., 11 giugno 2001, n. 4), in *Corr. giur.*, 2001, 8, p. 1004.

<sup>16</sup> F. SATTA, *Giustizia amministrativa*, Padova, 1997, p. 271; ipotesi di competenza funzionale inderogabile erano invero individuabili in quelle di cui agli artt. 34, 1° comma, e 35 della legge T.A.R.

avesse una qualche correlazione con quel determinato territorio; risposte che sovente giungevano specialmente in via cautelare<sup>17</sup>, poiché la risposta sulla tutela d'urgenza doveva comunque essere fornita prima ancora di valutare la (ed a prescindere dalla) propria competenza e conoscere nel merito della questione (è evidente la differenza rispetto all'art. 15.2 c.p.a.).

La rilevabilità dell'(in)competenza era poi rimessa al dialogo processuale delle parti, chè se nessuno sollevava l'eccezione, la cognizione della controversia permaneva in capo al giudice adito pur se incompetente territorialmente; se viceversa era sollevata l'eccezione, la derogabilità della competenza territoriale era possibile con un accordo tra tutte le parti del giudizio<sup>18</sup>, in assenza del quale "scattava" il particolare rimedio del regolamento di competenza.

**1.2.** La competenza territoriale – a prescindere dalla sua rilevabilità – era regolata in modo da operare una equa distribuzione del contenzioso tra i diversi T.A.R. regionali.

La competenza territoriale del T.A.R. del Lazio era invece individuata per un verso con i medesimi criteri di riparto degli altri T.A.R., e, per altro verso, con un criterio di residualità (nel senso che era allo stesso deferita la questione che non poteva esserlo al T.A.R. periferico). Profilo quest'ultimo che ha introdotto i presupposti per la individuazione di una competenza funzionale del T.A.R. romano, che è divenuta via via una sua prerogativa sempre maggiore. In effetti, nel tempo e con l'evoluzione del processo amministrativo anche in rapporto alla progressiva diversità delle situazioni fattuali e di diritto allo stesso sottese, il legislatore attribuiva al T.A.R. del Lazio una competenza esclusiva funzionale progressivamente più pregnante, con riferimento a specifiche materie che per varie ragioni si era ritenuto fossero appunto da sottoporre ad un unico giudice, individuato in modo predeterminato; e ciò sia per la loro oggettiva valenza, sia per una uniformità di valutazione di fattispecie assimilabili, sia per evitare – stante la delicatezza delle materie – eventuali imbarazzi del giudicante che potesse risentire della pressione sociale locale<sup>19</sup>.

**2.** La situazione è mutata a seguito dell'entrata in vigore del c.p.a., come pure interpretato dall'Adunanza Plenaria ormai da un quadriennio. E' evidente – per quello che qui interessa – che la rilevabilità d'ufficio della incompetenza e la verifica al riguardo da effettuarsi sin dalla sede cautelare, hanno portato all'evidenza

---

<sup>17</sup> Segnala chiaramente le distorsioni di tale sistema N. PIGNATELLI *Le "migrazioni" cautelari nel processo amministrativo e la violazione del principio del giudice naturale in Forumcostituzionale* del 19 marzo 2009.

<sup>18</sup> Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2004, n. 3080, in *Foro amm.- Cons. St.*, 2004, p. 1372.

<sup>19</sup> Ci si riferisce, ad esempio, alle ordinanze ed ai consequenziali provvedimenti commissariali adottati in situazioni di emergenza, la cui competenza il legislatore (della legge n. 21 del 2006 passata al vaglio della Corte Costituzionale, ed in modo indenne) assegnava al T.A.R. romano in via esclusiva (sull'argomento, si veda F. GIAMPIETRO – F. LALLI, *Competenza funzionale del TAR Lazio e giurisdizione esclusiva sull'attività di gestione rifiuti* a commento dell'ordinanza Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 2011, n. 586, in *Amb. e sviluppo*, 2011, 4, 325.

situazioni nuove correlate ad esigenze di pronta e corretta tutela anche al fine di individuare il giudice naturale che, ovviamente, è tale se dotato della competenza a conoscere della questione; da qui anche le pronunce che ci occupano che, a ben vedere e pur se di segno opposto a quelle di esse precedenti per la valutazione effettuata della nuova normativa sostanziale di riferimento, non hanno modificato i principi processuali sinora elaborati (almeno con riferimento alla competenza territoriale).

**3.** In primo luogo – si ripete – **la competenza territoriale** di ciascun T.A.R., è **non derogabile** (cfr. 4° comma dell’art. 13 c.p.a.) anche con riguardo alle misure cautelari<sup>20</sup>; ciò che – come pure emerge da quanto sin qui argomentato – presuppone una preliminare ed attenta disamina al riguardo da parte del T.A.R. adito, che, se potrebbe incidere in prima battuta sui tempi del processo (che sono invero da imputare anche al contegno della Parte, che pure conosce la norma processuale e la giurisprudenza relativa, per una corretta individuazione del T.A.R. “naturale”), certamente ne abbrevia la complessiva durata e conforta sulla “stabilità” del giudicato e sull’utilizzo vieppiù legittimo della tutela d’urgenza.

La competenza territoriale (cfr. art. 13 c.p.a.) – e le ordinanze in esame lo confermano, cosicché il principio sembra ormai assolutamente pacifico – **è determinata in via principale in base alla sede dell’ente che ha emesso l’atto; tale criterio viene integrato (rectius sostituito) da quello ulteriore e speciale correlato all’efficacia del provvedimento amministrativo impugnato e dunque agli effetti diretti dello stesso.** E gli effetti diretti – cui è attribuita una valenza prevalente sul criterio della sede – sono *“le modificazioni che l’adozione dell’atto amministrativo quale esercizio del potere amministrativo, direttamente produce nel mondo giuridico, vale a dire che sono quelli che la norma regolatrice del potere amministrativo determina debbano prodursi in conformità del precetto in cui si sostanzia l’esercizio del*

---

<sup>20</sup> Come conseguenza della inderogabilità della competenza territoriale, si rammentano le ordinanze nn. 3 e 4/2013, nella parte relativa al rapporto tra l’efficacia dei provvedimenti cautelari emessi dal T.A.R., e le determinazioni adottate dal Consiglio di Stato (non già come giudice d’appello, ma) in sede di regolamento di competenza. Efficacia dell’ordinanza cautelare che perdura solo se la competenza del T.A.R. che detta ordinanza ha emesso, viene confermata in sede di regolamento; poiché, se ciò non dovesse essere, e cioè se il T.A.R. venisse dichiarato incompetente, detta efficacia verrebbe automaticamente meno entro 30 giorni dalla pubblicazione della ordinanza regolatrice della competenza. In questo quadro appare coerente e consequenziale l’assunto della Plenaria nelle richiamate ordinanze, per cui nessun pronunciamento sulla cautela si può adottare in sede di regolamento di competenza, né unitamente ad esso, si può proporre appello cautelare. E ciò, si badi, non solo perché *“non è consentito al Consiglio di Stato pronunciarsi in grado d’appello su una misura cautelare disposta da giudice che sia stato riconosciuto incompetente”*, ma anche perché da un lato non pare si possano utilizzare fasi (*rectius* rimedi) processuali in deroga alla loro tipicità, dall’altro lato non vi è comunque necessità di alcun pronunciamento (e dunque non si pone neppure astrattamente un problema di diniego di giustizia), essendo la disciplina normativa circa l’efficacia della ordinanza cautelare emessa dal T.A.R. chiara ed esplicitamente correlata in modo stretto all’esito della specifica e tipica fase processuale rappresentata dal regolamento di competenza.

*potere –corrispondenti nel contenuto alla volontà manifestata nell’atto- e che realizzano la funzione cui l’atto è preordinato”<sup>21</sup>.*

E così è possibile ancor oggi affermare che **ad effetti diretti ma puntuali (rectius circoscritti) del provvedimento censurato, corrisponde la competenza del T.A.R. regionale (cioè periferico); ad effetti diretti ma diffusi e ultraregionali, corrisponde la competenza del T.A.R. del Lazio**; competenza che è del T.A.R. romano, se il provvedimento impugnato ha **efficacia generale**.

Così nei limiti in cui l’autorità emittente un dato provvedimento, abbia sede ovvero detto provvedimento abbia effetti (a prescindere dall’Amministrazione che lo abbia emesso) nel (solo) territorio della regione cui un T.A.R. sia preposto, spetta a quest’ultimo la relativa cognizione della controversia ad esso afferente (così il 1° comma dell’art. 13). Negli altri casi la competenza territoriale inderogabile è del T.A.R. del Lazio (3° comma dell’art. 13, 1° capoverso)<sup>22</sup>.

**4.** Con riguardo alla **competenza funzionale**, il c.p.a. (art. 14) prevede distinte ipotesi (di competenza)<sup>23</sup>: **i)** quella fondata sull’individuazione dell’ente che emette il provvedimento<sup>24</sup>; **ii)** quella

---

<sup>21</sup> Così T.A.R. Lazio, sez. III ter, ord. del 24 ottobre 2013, n. 9145, e successivamente *ibidem*, ord. del 6 dicembre 2013, n. 10512.

<sup>22</sup> Un principio quest’ultimo che è invero mitigato da quello per cui per gli atti a carattere ultraregionale la competenza è del T.A.R. “*dove ha sede il soggetto*” (3° comma dell’art. 13, 2° capoverso); una previsione che si pone in linea con la previsione del **foro del pubblico impiego** (2° comma dell’art. 13) e che va però analizzata alla luce delle altre contenute nel medesimo articolo, sì che non può essere intesa come una deroga assoluta, essendo essa recessiva dinanzi alla tipologia del provvedimento censurato (ovvero delle correlazioni tra questo ed altri nella relativa sequenza procedimentale, ovvero alla natura del rapporto se cioè di lavoro o meno) applicandosi prima le previsioni di cui ai commi 1° e 3° e quindi quella di cui al 2° comma. Sintomatica è al riguardo l’ordinanza dell’Adunanza Plenaria n. 37/2012. Come noto la “classica” deroga al foro del pubblico impiego è afferente a quell’impugnativa che non ha “*ad oggetto unicamente l’atto di gestione del rapporto di impiego del pubblico dipendente ma anche atti a questo presupposti, emessi da organi centrali dello stato e contenenti disposizioni dirette a regolamentare, con effetti che si estendono all’intero territorio nazionale, ogni analoga fattispecie deve essere incardinata innanzi al Tar del Lazio, sede di Roma*” (così Cons. Stato, sez. VI, 7 marzo 2008, n. 1011, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2008, p. 846). Non si possono non richiamare al riguardo l’art. 25 del c.p.c. sul foro della pubblica amministrazione, nonché gli artt. 6 e ss. del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 e s.m.i., circa la rappresentanza in giudizio dello Stato. L’Adunanza Plenaria è sul punto intervenuta con le ordinanze nn. 6/2011 e 20/2011, ove la deroga alla competenza territoriale relativa al foro del pubblico impiego è stata ritenuta inapplicabile (per un commento correlato alle precedenti edizioni della presente opera, cfr. S. GATTAMELATA *op. cit.* alla nota 6 che precede, pp. 53-54). Non a caso l’Adunanza Plenaria nella propria ordinanza n. 37/2012, cita esplicitamente il proprio precedente (ordinanza n. 20/2011), ove –come detto- il principio del foro del pubblico impiegato appare recessivo rispetto a quello della natura degli atti impugnati e dunque dinanzi alla necessità di avere un giudizio unitario.

<sup>23</sup> Interessante e completa la disamina sul punto effettuata da G. BERGONZINI, in *Competenza e regolamento di competenza nel codice del processo amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 79, 1, 2012.

<sup>24</sup> La fattispecie è quella relativa al T.A.R. di Milano, di cui all’art. 14, comma 2; si evidenzia che la previsione era stata in un primo tempo abrogata dall’art. 22, c. 12, d.l. n. 90/2014 ma detta abrogazione non è stata confermata dalla legge di

fondata sulla natura del provvedimento censurato<sup>25</sup> (profilo questo che rileva con riguardo alle ordinanze che qui ci occupano, per le sue correlazioni con la competenza territoriale); **iii**) quella fondata su entrambi i suddetti criteri<sup>26</sup>.

Una competenza –quella funzionale appunto- che prevale su quella territoriale secondo l’interpretazione più volte resa dall’Adunanza Plenaria (nn. 4, 23, 29/2013) essendo detta prevalenza ontologicamente correlata alla sua natura “*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)*” (così, tra le altre, l’ordinanza **n. 17/2014**, a p. 13, che ribadisce il principio generale, pur ritenendolo nella specie non utilmente richiamabile).

**5.** Vien da sé, conseguentemente e per completare il “quadro sintetico”, che l’eventuale incompetenza in primo grado è rilevabile d’ufficio (art. 15, comma 1, c.p.a.) ovvero eccepita dalla parte entro il termine per la costituzione (art. 15, comma 3, che impone poi la fissazione di un’udienza camerale “filtro”); in secondo grado deve essere proposto al riguardo specifico motivo d’appello (ex art. 15, comma 1).

## **II. L’atto presupposto; l’atto generale; gli effetti del provvedimento censurato; la connessione.**

**1.** Il raffronto – seppur estremamente sintetico ed attualizzato - tra le diverse discipline processuali che si sono succedute nel tempo in rapporto alla competenza, consente di cogliere la ragione delle molte questioni risolte dall’Adunanza Plenaria in questi quattro anni (dal 2011 a 2014), nonché l’attenzione che vi ha posto il legislatore della Novella del 2012.

Dalla lettura delle pronunce degli anni passati e dunque anche di quelle dell’anno 2014 che ci occupa, emerge che al fine di fissare i principi sul riparto della competenza, siano stati oggetto di particolare attenzione alcuni “tipi” di atti amministrativi, nonché i rapporti di connessione tra gli atti stessi e tra distinti processi.

**1.1.** In questo contesto, rilievo particolare è stato attribuito agli **atti presupposti** al provvedimento immediatamente lesivo e dunque con esso impugnato, alla loro natura (e dunque alla loro idoneità o meno ad essere causativi dello spostamento della competenza del T.A.R. adito in ragione della loro efficacia in rapporto ai destinatari), ed ai

---

conversione n. 114/2014, cosicchè la previsione deve intendersi come vigente.

<sup>25</sup> Si può richiamare l’art. 14, comma 3, che, nel combinato disposto con l’art. 113, indica quale sia la competenza funzionale nei giudizi di ottemperanza e con l’art. 119 indica la competenza funzionale –tra l’altro- in materia di pubblici appalti, come nella specie.

<sup>26</sup> Si pensi alle competenze che sono attribuite inderogabilmente al T.A.R. romano, secondo il combinato disposto dagli artt. 14, comma 1, e 135 del c.p.a., ampliate dal primo “correttivo” dell’11 novembre 2011 e riviste dal secondo “correttivo” del 14 settembre 2012.

loro effetti diretti o indiretti, puntuali o diffusi; è stata altresì oggetto di approfondimento la “connessione” tra provvedimenti impugnati, sia sotto il profilo sostanziale, sia con riguardo al rapporto tra atto conseguente e atto presupposto, specie con riferimento alla natura di quest’ultimo<sup>27</sup>.

Non è casuale se per quello che qui interessa, l’Adunanza Plenaria nel 2014, **non ritenendo l’informativa prefettizia né atto presupposto** (inteso come provvedimento non lesivo di per sé, e cioè in un’accezione limitata e non univoca, non completamente condivisibile), **né atto generale** (come meglio descritto al punto 2.2. della parte prima), **ha potuto ritenere la competenza in capo al T.A.R. territorialmente corrispondente a quello della sede della prefettura che aveva emesso l’informativa; e ciò a prescindere dagli atti applicativi adottati da una stazione appaltante, la cui cognizione viene attratta dal detto T.A.R.** anche al fine di una valutazione unitaria della questione complessiva.

**Con ciò** (a prescindere da una valutazione sulla correttezza o meno della natura dell’informativa come effettuata dall’Adunanza Plenaria) **non modificando la linea processuale consolidata negli anni, e cioè non modificando i principi fondanti la competenza territoriale**, ma decidendo del caso specifico alla luce –come già ampiamente ricordato- della modificata normativa sostanziale, questa si valutata ed interpretata.

**1.2.** Altrettanto rilevante nella valutazione sul riparto della competenza tra T.A.R. è la **natura “generale” di un atto** la cui impugnazione provoca –come pure detto- lo spostamento di competenza in virtù della la previsione derogatoria della competenza territoriale di cui **all’art. 13.4 bis c.p.a.**<sup>28</sup>. Atto generale può essere tale solo se si riferisce ad una pluralità di destinatari ed è “*destinato alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti –appunto- nei confronti di una pluralità di destinatari, non determinati nei provvedimenti, ma chiaramente determinabili*”<sup>29</sup>. Tale natura –come già detto- non è stata riscontrata dalla Plenaria con riguardo alla interdittiva prefettizia, riferentesi ad un solo soggetto, con la conseguente competenza del T.A.R. della sede dell’autorità che ha emesso il provvedimento impugnato; una determinazione che trova

---

<sup>27</sup> Sul punto sia consentito il richiamo a S. GATTAMELATA, *Effetti dell’annullamento sugli atti consequenziali*, in *Dir. proc. amm.* 1991, 2, 313 e ss..

<sup>28</sup> Suscita ancora qualche perplessità tale linea normativa ed interpretativa, poiché se è vero che in presenza di un atto generale (presupposto) vi è un’attrazione di competenza funzionale con l’individuazione del T.A.R. romano rispetto a quello periferico, è pur vero che non ci si può non soffermare sul rapporto tra atti impugnati, sì da verificare se effettivamente l’annullamento dell’atto presupposto possa avere effetti caducanti automatici su quello di esso esecutivo /attuativo (o presunto tale), limitandosi a prendere atto dell’avvenuta impugnazione di un provvedimento che, poiché in qualche modo correlato ad altro generale (magari non lesivo direttamente), avrebbe per ciò solo dovuto essere conosciuto dal giudice naturale di quest’ultimo.

<sup>29</sup> Questa la definizione di atto generale elaborata dall’Adunanza Plenaria nella sua ordinanza n. 1 del 23 gennaio 2003. Per un quadro aggiornato in dottrina sulla *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, si rinvia all’omonimo contributo di M. RAMAJOLI e B. TONOLETTI, in *Dir. amm.*, 2013, 1-2, 55 e ss.

conforto anche nell'applicazione dell'ulteriore principio (speciale) del riparto di competenza, e cioè quello dell'efficacia dell'atto impugnato (e dunque della sua lesività), che è stata principalmente individuata dalla stessa plenaria nell'informativa prefettizia.

**1.3.** In questo contesto la Novella del 2012 (come subito interpretata dall'ordinanza Ad.Plen. n. 34/2012 e dalla connessa sentenza n. 38/2012, non a caso anch'esse emesse su provvedimenti interdittivi antimafia, sì che è evidente la correlazione sia con le ordinanze Ad.Plen. nn. 3 e 4/2013, sia con quelle qui esaminate del 2014) che ha specificato il criterio discrezionale per l'individuazione della competenza territoriale, appare anche in queste occasioni correttamente applicata. Infatti con essa il legislatore ha stabilito che se in via principale il T.A.R. competente è quello della sede dell'autorità che ha emesso l'atto, a tale principio si deroga potendo individuare il T.A.R. competente in quello *“inerente gli effetti diretti dell'atto, qualora essi si esplichino in luogo compreso in una diversa circoscrizione territoriale di T.A.R.”*.

Una deroga che nella specie non è stata ritenuta configurabile poiché gli effetti dell'informativa prefettizia, impugnata come atto presupposto in tutte le occasioni giunte all'esame della Plenaria nel 2014, sono stati ritenuti diretti ed immediatamente lesivi, non avendo rilevanza solo (come prima della riforma normativa del 2011) nell'ambito del procedimento cui afferiscono, ma sul territorio nazionale (pur se limitatamente ad un singolo soggetto).

**2.** Per completezza va detto che il sistema generale del riparto della competenza è completato con riguardo **alla disamina degli effetti diretti o indiretti dell'atto impugnato** (il riferimento è alle ordinanze nn. 6, 11, 12 del 2013), cosicché per la scelta del giudice competente, incide anche la consapevolezza **di un'efficacia del provvedimento censurato che trascende il caso concreto, e che ha incidenza anche mediata ma tuttavia certa su soggetti terzi (neppure parti del giudizio).**

**3.** Per stabilire il riparto delle competenze tra i giudici amministrativi di prime cure va altresì accertata la **rilevanza della connessione tra il provvedimento impugnato** (con efficacia territorialmente definita) **ed un atto a questo presupposto, pure impugnato, ed emanato da organi centrali dello Stato.**

**Quest'ultimo infatti, ove avesse natura di atto generale, ovvero di atto plurimo con effetti scindibili<sup>30</sup> ben potrebbe essere idoneo ad essere conosciuto solo dal T.A.R. romano; invece se avesse natura di atto presupposto inteso come immediatamente lesivo e, dunque, autonomamente impugnabile, dovrebbe applicarsi l'art. 13, comma 4 bis, e dunque esso attrarrebbe alla cognizione del medesimo giudice gli altri provvedimenti consequenziali e attuativi pure impugnati.**

**4.** Una questione rilevante è quella di stabilire in che modo una

---

<sup>30</sup> Ipotesi, ad esempio, di un bando di concorso con cui sono stati banditi distinti concorsi locali; cfr. Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2004, n. 8213, come riportata tra le altre dall'ordinanza Ad.Plen. n. 17/2014, a p. 11.

impugnativa di più atti tra loro connessi, ed aventi natura eventualmente differente (da valutare attentamente per le conseguenze processuali appena descritte), sia in grado di incidere –in ragione della natura particolare ovvero generale degli atti medesimi- sulla competenza a conoscere del ricorso da parte del g.a. e dunque di incidere sulla individuazione del giudice naturale cui il ricorrente deve rivolgersi. Questione centrale poiché frequentemente si devono censurare più atti con il medesimo ricorso; e quando amministrazioni locali agiscono in base ed in attuazione di provvedimenti che possono trascenderne l'ambito, e che dunque -pur se emessi da autorità centrale ovvero pur se generali- si pongono in un rapporto di connessione e/o presupposizione con il provvedimento direttamente lesivo, sorge necessariamente il problema della esatta individuazione del giudice competente. Una individuazione che ancor oggi non appare semplice, nonostante (o proprio per) i pronunciamenti in esame.

**4.1.** Ebbene: se il c.p.a. (all'art. 32, comma 1), statuisce la possibilità di cumulo di più domande connesse nell'ambito dello stesso giudizio, è la giurisprudenza che pacificamente ammette che il ricorso possa essere rivolto avverso più provvedimenti purchè tra loro collegati<sup>31</sup>. Deve trattarsi però – si badi bene e sempre- di un collegamento “reale ed effettivo” fondato sulla connessione tra provvedimenti che comunque sono riconducibili ad un unico, pur complesso, procedimento. Ed è proprio il livello di connessione procedimentale (ora anche intesa in senso sostanziale) che riverbera sul piano processuale, spostando o meno la competenza.

**4.2.** E ciò rileva –a dire della Plenaria- anche con riferimento **al rapporto tra competenza territoriale e funzionale; quest'ultima, che in via generale, prevale per la sua specialità sulla prima, nel caso di specie non ha prevalso poiché, si è ritenuta realizzabile una “particolare forma di connessione per accessorietà in base alla quale, ai fini della determinazione del giudice competente, la causa principale attrae a sé quella accessoria”** (cfr. p. 8, ordinanza n. 30/2014).

**La vis attractiva del processo (rectius della domanda) “principale” su quello “accessorio”** (come descritto al punto 3 della parte prima, cui si rinvia, ed in virtù dell'interesse processuale del ricorrente, e del principio di connessione tra giudizi in virtù dell'art. 31 c.p.c., come richiamabile nel processo amministrativo dall'art. 39 c.p.a.) **è stata ritenuta idonea a superare il dettato normativo** (e dunque a far recedere la competenza funzionale di cui agli artt. 14 e 119 c.p.a., dinanzi alla competenza territoriale ex art. 13 c.p.a.), che, ad una sua prima lettura, avrebbe dovuto essere inteso in modo differente. E tuttavia come? E' infatti altrettanto vero che la “forzatura” interpretativa della norma operata dalla Plenaria, sarebbe stata forse maggiore o comunque sempre tale, se avesse operato *a contrario* (come evidenziato nell'ordinanza n. 17/2014, a p. 16). Forse

---

<sup>31</sup> Sul punto cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo, 2010, n. 1617; in dottrina M. RAMAJOLI, *La connessione nel processo amministrativo*, Milano, 2002.



si sarebbe evitata detta “forzatura” se si fosse considerata diversamente la natura dell’informativa prefettizia in rapporto alla concretezza dell’interesse del destinatario ad impugnare in prima battuta gli atti di essa applicativi, ed essa stessa come atto presupposto; ciò che avrebbe comportato anche una diversa valutazione circa la natura delle domande giudiziali proposte (che –si badi- il giudice medesimo ha ritenuto, secondo un proprio convincimento, “principale” ed “accessorie”). Ciò avrebbe in effetti avrebbe portato ad un riparto diverso ma –va pure detto- che sarebbe rimasto però irrisolto il problema della possibile pluralità di giudizi su oggetti analoghi.

Si comprende dunque la ragione dell’opzione seguita dalla Plenaria, stante la compresenza –in un’unica fattispecie che andava decisa- di criteri di competenza territoriale e di competenza funzionale.

Tuttavia il precedente è importante poiché –nel tentare di risolvere il caso spinoso- introduce nel processo amministrativo forti canoni ermeneutici di connessione e dipendenza logico giuridica delle domande, che non potranno essere obliterati in altre prossime occasioni di indagine giurisprudenziale sulla domanda giudiziale (ad esempio con riguardo al principio dispositivo correlato all’ordine di valutazione da parte del giudice dei motivi di ricorso).

**4.3.** La *vis attractiva* che deriva dalla detta connessione tra le domande e provoca lo spostamento di competenza tra T.A.R., era stata in passato ed ancora in via giurisprudenziale utilizzata per individuare una connessione tra procedimenti aventi rilevanza processuale fondata su un approccio sostanzialistico e non già ancorata al procedimento unitario; e questo sia in relazione alla competenza funzionale del T.A.R. Lazio (cioè anche in presenza di provvedimenti formalmente autonomi l’uno dall’altro, poiché derivanti da procedimenti distinti, e tuttavia tra loro connessi nella sostanza; ci si riferisce all’ordinanza A.P. n. 29/2012), sia in relazione alla competenza territoriale di T.A.R. periferico, ove detto principio trova applicazione “*anche in ragione di profili di connessione e del principio di prevenzione, dalla competenza già radicata*” quivi preesistendo altri giudizi comunque connessi (ci si riferisce all’ordinanza A.P. n. 4/2013)<sup>32</sup>. Ciò che palesava un approccio,

---

<sup>32</sup> Forse nel 2013, ed alla luce di tali principi si sarebbe decisa in modo differente la questione definita con l’ordinanza n. 23/2012, che aveva affermato il principio per cui, in presenza di una connessione tra impugnazioni (una principale ed una per motivi aggiunti, e dunque entrambe riconducibili alla medesima controversia), la competenza funzionale del T.A.R. romano con riguardo ad una di esse (trattavasi di una impugnazione per motivi aggiunti) ne consentiva la relativa decisione indipendentemente dal fatto che l’altra fosse stata già decisa da altro giudice periferico. Una decisione che in effetti lasciava perplessi poiché in tal modo si sanciva una diversa cognizione nell’ambito di un medesimo giudizio, con una indebita compressione del principio del *simultaneus processus*, e dunque dell’esigenza primaria – più volte ribadita dall’Adunanza Plenaria medesima anche in alcune ordinanze del 2011 - di trattazione congiunta della controversia, con la relativa concentrazione della relativa cognizione presso un unico giudice (delle diverse domande proposte con riferimento ad un provvedimento lesivo), al fine di far valutare la legittimità degli atti tra loro connessi ed in particolare sia di quello presupposto, sia di quello conseguente

da parte del g.a. che si è progressivamente diversificato (pur con profili contraddittori) in relazione al T.A.R. del Lazio ed al relativo suo carico processuale. In effetti, in un recente passato, il giudice romano era in fatto “privilegiato” nella scelta dell’attribuzione delle controversie allo stesso attribuite, con il conseguente eccessivo aumento del contenzioso di detto T.A.R., comunque sempre gravato dalla competenza funzionale; oggi, al fine di non appesantirlo eccessivamente, ecco l’elaborazione della Plenaria –quest’anno in qualche modo ribadita pur con i distinguo effettuati- da una parte del descritto **principio dell’attrazione** (di un processo ad un altro, già pendente presso T.A.R. periferico), dall’altra del **principio degli effetti dell’atto idoneo anche ad integrare la rilevanza, sulla competenza, dell’atto generale.**

### **III. Conclusioni.**

Pare proprio che dopo quattro anni di intenso lavoro giurisprudenziale volto a precisare i principi del riparto della competenza del giudice amministrativo di prime cure, e dopo che alcuni di detti principi presenti nel sistema sono stati normati con modificazioni ed integrazioni al c.p.a., il quadro sia delineato. Sono in effetti chiari i principi del riparto della competenza territoriale<sup>33</sup>, e quelli della competenza funzionale, individuata con riguardo sia alla natura generale dell’atto impugnato (a prescindere se esso sia censurato in via principale o in via gradata) sia alla lesività ed agli effetti dello stesso. E tuttavia le riflessioni sulla connessione ancora in fieri, e i possibili mutamenti della disciplina sostanziale, porranno certamente all’esame del giudice amministrativo fattispecie diverse, cosicchè la funzione dell’interprete e del giudice sarà sempre importante. Giova solo ribadire che non deve configurarsi un eccessivo interventismo da parte dell’Adunanza Plenaria<sup>34</sup> che deve più opportunamente concentrarsi su questioni rilevanti, con interventi di alta qualità e di ampio respiro, attenti alla situazione sostanziale sottesa ma anche tali da trascendere il caso singolo, con la consapevolezza –che proprio nel 2014 la stessa Plenaria ha dimostrato di avere- che si può sempre rivisitare le proprie posizioni per meglio garantire quella giustizia sostanziale cui si deve tendere.

---

(apparentemente più) lesivo e dunque in via principale impugnato.

<sup>33</sup> Criterio discretivo per l’individuazione della competenza territoriale inderogabile in via principale è, come illustrato nel corpo del presente lavoro, quello della sede dell’autorità che ha emesso l’atto; ad esso deroga l’altro principio che individua il T.A.R. periferico con riguardo “agli effetti diretti dell’atto, qualora essi si esplicino in luogo compreso in una diversa circoscrizione territoriale di T.A.R.”.

<sup>34</sup> In effetti in passato l’Adunanza Plenaria è stata investita, e dunque ha deciso, di questioni molto specifiche e risolutive di casi singoli, che non sempre sono state tali da implicare la formulazione o l’interpretazione di principi generalissimi. Sembra così opportuno segnalare come il (sacrosanto) principio della omogeneità della valutazione di casi analoghi correlato alla certezza del diritto, non debba arrivare a pregiudicare la elaborazione di soluzioni nuove che i singoli T.A.R. (o le Sezioni) possano proporre (anche con coraggio), a fronte della necessità di trovare soluzioni legittime a controversie che si fanno via via più complesse in rapporto alla modificazione progressiva della società contemporanea e, di conseguenza, della organizzazione amministrativa.