

N. 00029/2013 REG.PROV.COLL.

N. 00031/2013 REG.RIC.



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 per regolamento di competenza n. 4383 del 2013, numero di registro generale 31 di A.P., del 2013,
proposto da

- Ecoservizi S.r.l.,

in persona del legale rappresentante p.t.,

da ultimo rappresentata e difesa dagli avv.ti Sergio Starace e Saverio Sticchi Damiani ed elettivamente domiciliata
per il presente procedimento presso lo studio del primo, in Roma, via Barberini, 47,;

- DELFINO Rocco,

rappresentato e difeso dall'avv. Mirna Raschi, con domicilio eletto presso Francesco Marascio, in Roma, via G.B.
Martini, 2;

contro

- Ministero dell'Interno,
in persona del Ministro p.t.;

- Ministero dell'Interno - Ufficio territoriale del Governo – Prefettura di Reggio Calabria,
in persona del Prefetto p.t.,
costituitisi in questa fase del giudizio, ex lege rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato e
domiciliati presso gli uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi, 12
e difesi per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

RFI – RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA,
in persona del legale rappresentante p.t.;
RFI – RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA – DTP PALERMO,
in persona del responsabile p.t.,

non costituitesi in questa fase del giudizio,

***nel giudizio di cui al ricorso n. 39/2013, integrato da motivi aggiunti, proposto dinanzi al tribunale
amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, concernente informativa
prefettizia, con impugnazione dell'ordinanza collegiale del t.a.r. Calabria - sezione staccata di Reggio
Calabria n. 334/13, resa tra le parti, ex art. 15, comma 5, c.p.a.***

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visto che, delle parti del giudizio a quo, si sono costituiti in questa fase i soli Ministero dell'Interno ed Ufficio
territoriale del Governo – Prefettura di Reggio Calabria;

Vista la memoria prodotta da questi a sostegno delle loro difese;

Visti gli artt. 15 e 16 c.p.a.;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla camera di consiglio del 9 ottobre 2013, il Consigliere Salvatore Cacace;

Uditi, alla stessa camera di consiglio, gli avv.ti Sergio Starace e Saverio Sticchi Damiani per i ricorrenti, nessuno
essendo ivi comparso per l'Amministrazione dell'Interno;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio
Calabria ed ivi rubricato al n. R.G. 39/2013, l'impresa odierna ricorrente ha impugnato l'informativa interdittiva
Prot. n. 1522 del 9 gennaio 2013 adottata dalla Prefettura di Reggio Calabria nonché le note

APL|a0011|P|2013|0000020 e APL|a0011|P|2013|0000019 comunicate in data 17 gennaio 2013, con le quali Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. comunicava la risoluzione dei contratti n. 592 del 20 febbraio 2012 e n. 2361 del 19 ottobre 2011 per effetto dell'intervenuta informativa interdittiva.

Con ordinanza n. 28 del 15 febbraio 2013 il Tar ha accolto la domanda cautelare e, per l'effetto, sospesa l'informativa Prot. n. 1522 del 9 gennaio 2013 della Prefettura di Reggio Calabria, ha ordinato a quest'ultima il riesame degli esiti cui è pervenuta alla luce della documentazione prodotta dalla ricorrente e di ogni altro elemento ritenuto utile ai fini di una completa disamina delle situazioni rilevanti.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 6 marzo 2013, la ricorrente ha impugnato la nota RFI-DPR-APL/A0011/P/2013/0000260 del 22 febbraio 2013, con la quale RFI ha comunicato alla società di essere impossibilitata a ripristinare i rapporti contrattuali con l'Ecoservizi S.r.l.

Con ordinanza n. 65 del 28 marzo 2013 il Tar, confermando quanto disposto con decreto monocratico n. 45 dell'8 marzo 2013, ha sospeso tutti gli atti adottati dalla Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. impugnati sia con il ricorso principale sia con il primo ricorso per motivi aggiunti, in considerazione del fatto che essi avevano come unico presupposto la predetta informativa prot. n. 1522 del 9 gennaio 2013, i cui effetti erano stati sospesi dal Tribunale con la citata ordinanza cautelare n. 28 del 15 febbraio 2013.

Nelle more del giudizio, inoltre:

- con nota prot. 2013/0000017 del 13 marzo 2013, in esecuzione del decreto cautelare monocratico n. 45/2013, RFI ripristinava le condizioni e i termini di cui al contratto n. 592 del 20 febbraio 2012 avente ad oggetto la cessione a titolo oneroso di rifiuti costituiti da rottami di rame elettrolitico nudo fuori uso;

- quanto al contratto n. 2361 del 19 ottobre 2011, con la nota prot. 2013/0000016 del 13 marzo 2013, RFI comunicava alla Ecoservizi srl che tale contratto - avente ad oggetto la cessione a titolo oneroso dei rifiuti costituiti da rottami ferrosi e di alluminio e alluminio/acciaio in corda bimetallica prodotti da Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. presso la Direzione Territoriale Produzione di Palermo - doveva intendersi estinto "poiché nel periodo corrente tra l'intervenuta risoluzione contrattuale del 10/01/2013 e l'ordinanza cautelare del TAR Calabria nr. 28 del 15 febbraio 2013 di sospensione della certificazione prefettizia prot. n. 1522 del 909/01/2013, e precisamente dal giorno 11/01/2013, la C.C.I.A.A. di Milano ha effettuato una 'revisione nomenclatura' del capitolo 430 – metalli ferrosi, in esito alla quale la voce 10 (con relativa quotazione del rottame) è stata eliminata e non sostituita da altra compatibile. L'eliminazione della voce 10 del capitolo 430, pertanto, comporta il venir

meno di un elemento funzionale alla gestione del contratto, disciplinato dall'art. 8 del contratto stesso e di conseguenza l'impossibilità reciproca di procedere alla corretta prosecuzione del rapporto de quo, sulla base delle condizioni pattuite". Quindi per RFI il contratto doveva ritenersi estinto ai sensi dell'art. 1256 c.c.;

- conseguentemente la Direzione Territoriale di Produzione di Palermo incaricava la Direzione Affari Legali di RFI di svolgere tre gare a procedura negoziata, stante l'urgenza di smaltire il materiale ferroso, gare cui non veniva invitata a partecipare la ricorrente;

- Ecoservizi s.r.l. inviava, in data 2 aprile 2013, una diffida alle sedi RFI di Palermo e Roma per chiedere, oltre all'accesso agli atti, il rifacimento della gara, con espressa richiesta di essere invitata, quale precedente esecutrice del contratto, alla gara stessa;

- RFI rispondeva con la nota prot. n. 2013/0001089 del 5/4/2013, affermando che in capo ad Ecoservizi s.r.l. non era ravvisabile alcun diritto ad essere invitata alla nuova procedura di gara e precisando altresì che le gare erano già state indette con lettera di invito dell'11 febbraio 2013;

- con ulteriore ricorso per motivi aggiunti depositato in data 17 aprile 2013 Ecoservizi s.r.l. ha impugnato tale ultima nota, chiedendone la sospensione;

- con Ordinanza n. 334/13, adottata nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013, il T.A.R., rilevata la mancanza di connessione tra l'atto impugnato con i secondi motivi aggiunti e quelli oggetto del ricorso principale e dei primi motivi aggiunti e considerato che l'appalto di cui alla nota impugnata con detti motivi aggiunti ha un ambito territoriale di esecuzione limitato esclusivamente alla Regione Sicilia, ha dichiarato, ai sensi dell'art. 15 c.p.a., l'incompetenza del T.A.R. adito in relazione al secondo ricorso per motivi aggiunti depositato in data 17 aprile 2013, ritenendo che la questione con esso dedotta in giudizio appartenga alla competenza territoriale del T.A.R. per la Sicilia, sede di Palermo.

Con ricorso notificato in data 1 giugno 2013 e depositato il successivo 7 giugno, la ricorrente in primo grado ha richiesto regolamento di competenza ai sensi dell'art. 16 c.p.a., con impugnazione della citata Ordinanza del T.A.R. per la Calabria.

Al riguardo, premesse osservazioni sul tema della connessione processuale nel giudizio amministrativo con particolare riferimento all'interesse a ricorrere in caso di impugnazione disgiunta dell'atto presupposto immediatamente lesivo e del provvedimento consequenziale, insiste sul carattere consequenziale dell'atto

impugnato con i motivi aggiunti in considerazione rispetto alla nota prefettizia ed agli altri atti in precedenza nello stesso giudizio fatti oggetto di gravame.

Delle parti del giudizio a quo si sono costituiti in questa fase i soli Ministero dell'Interno ed Ufficio territoriale del Governo – Prefettura di Reggio Calabria, che, con memoria in data 5 luglio 2013, premesse eccezione di inammissibilità del proposto regolamento per esser stato lo stesso ad essi notificato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato ed eccezione di difetto di loro legittimazione passiva rispetto alle domande proposte dall'istante con il predetto atto di motivi aggiunti, ne chiedono comunque la reiezione.

La causa, già chiamata alla camera di consiglio dell'8 luglio 2013 ed ivi rinviata per consentire ai ricorrenti il deposito di documenti ritenuti dal Collegio necessari ai fini del decidere, è stata, a séguito dell'intervenuto adempimento di detto onere in data 26 settembre 2013, nuovamente chiamata ed infine trattenuta in decisione all'odierna camera di consiglio.

Vanno, preliminarmente:

- respinta l'eccezione di inammissibilità del regolamento per esser stato lo stesso notificato alle Amministrazioni statali parti del giudizio presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria invece che presso gli uffici dell'Avvocatura Generale dello Stato, risultando l'eccepita nullità sanata attraverso la costituzione in giudizio dell'Amministrazione evocata (intervenuta in data 3 luglio 2013), trovando applicazione, in tale evenienza, il principio di conservazione dei valori giuridici propri degli atti processuali ed essendo stato comunque conseguito lo scopo cui è preordinato l'art. 156 c.p.c.;
- dichiarata inammissibile l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'Amministrazione dell'Interno, avendo tale questione autonomia al di fuori della decisione sulla competenza ed appartenendo dunque la sua risoluzione al merito della controversia, spettando al giudice della competenza territoriale (ossia al Consiglio di Stato in sede di regolamento di competenza) la mera verifica della ritualità della notifica del regolamento “alle altre parti” del giudizio (per tali dovendosi intendere, nel caso di specie, quelle evocate in primo grado con l'atto di motivi aggiunti, rispetto al quale si pone appunto il problema della competenza), ai sensi dell'art. 16, comma 1, c.p.a.

Venendo al proposto regolamento, ritiene in via generale l'Adunanza plenaria che, in presenza di profili di connessione con il giudizio già instaurato, alla stregua dei principii della concentrazione e della pregiudizialità

cronologica e logico-giuridica, debba affermarsi l'attrazione del ricorso per motivi aggiunti, con il quale sia impugnato un atto sopravvenuto nel corso del giudizio stesso, alla competenza cognitoria del T.A.R. già adito.

In particolare, l'atto applicativo, o consequenziale, rientrando nella competenza di un determinato T.A.R. sulla base degli ordinari criteri di cui all'art. 13 c.p.a., risulterà attratto per connessione in quella del T.A.R. competente, sulla base degli stessi criteri, per l'atto presupposto già fatto oggetto di impugnazione; ciò salva l'ipotesi, non ricorrente nel caso all'esame, in cui l'atto sopravvenuto nel corso del giudizio sul primo rientri in una delle tipologie di competenza funzionale, di cui all'art. 14 c.p.a., la cui particolare valenza comporta l'inapplicabilità ad esse delle regole di spostamento per ragioni di connessione (v. Cons. St., Ad. plen., 25 giugno 2012, n. 23).

Né depone in senso contrario la disciplina di cui all'art. 13, comma 4-bis, c.p.a. (in base alla quale la competenza territoriale in ordine all'atto "da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti"), che va riferita esclusivamente alle fattispecie di contestuale impugnazione dell'atto presupposto di carattere pregiudiziale (con esclusione, in ogni caso, come specificato dalla stessa disposizione, degli "atti normativi o generali") e dell'atto consequenziale; il che attiene di regola ai casi di atti presupposti non immediatamente lesivi e dunque non autonomamente impugnati, né impugnabili.

Dunque, in fattispecie di sopravvenuta impugnazione dell'atto connesso (o, meglio, di introduzione nel processo pendente di una nuova e più ampia azione, connessa alla prima esercitata), si deve ritenere che la competenza relativa all'atto applicativo impugnato con motivi aggiunti - che non sono configurabili come autonomo atto impugnatorio e non fanno le veci di un separato, secondo, ricorso - venga attratta da quella relativa ai provvedimenti presupposti originariamente impugnati, valendo così a vanificare la competenza territoriale del Giudice in ordine al primo ordinariamente competente sulla base dei criteri, di cui all'art. 13 c.p.a.

Conclusione, questa, che trova fondamento nei richiamati principii di economia dei giudizi e di razionalità del sistema processuale, senz'altro applicabili nella misura in cui determinano un ragionevole coordinamento tra i principii recati dagli artt. 13 e 43 del codice del processo amministrativo, peraltro nel solco del generale favor che il nuovo codice accorda al *simultaneus processus*; e che la concentrazione dei processi, nell'alternativa tra diverse competenze per territorio, sia tendenzialmente favorita a livello sistematico con l'attrazione alla causa principale, risulta evidente anche dal dato testuale dell'art. 42 c.p.a., il quale pure dispone, salvo che concorra un profilo di

competenza funzionale, che la cognizione del ricorso incidentale è attribuita al giudice competente per quello principale.

Ciò posto, se i motivi aggiunti non sono altro che la forma processuale che riveste, in pendenza di giudizio già instaurato, l'impugnazione di atti connessi e se a tale impugnazione si applica il regime della competenza anzidetto (il che porterebbe nel caso all'esame alla affermazione della competenza dell'adita Sezione staccata di Reggio Calabria del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria), il T.A.R. medesimo nega tuttavia in radice, con l'Ordinanza impugnata, proprio l'esistenza, nel caso di specie, di un rapporto di connessione tra il giudizio pendente ed i secondi motivi aggiunti in considerazione.

La prospettazione del Giudice di primo grado è, ad avviso del Collegio, erronea.

Ed infatti, se, come si ricava pianamente ed incontestatamente dalla lettura della stessa Ordinanza del T.A.R. che ha pronunciato sulla competenza, “l'interesse del secondo ricorso per motivi aggiunti va circoscritto al mancato invito a partecipare alla gara (indetta con lettere di invito dell'11 febbraio 2013) relativa alla Regione Sicilia”, risultano palesi i profili di connessione delle diverse impugnative, tenuto conto del carattere sostanzialmente unitario della vicenda che ne occupa, in cui le ragioni del provvedimento da ultimo gravato (di reiezione dell'istanza della ricorrente volta alla rinnovazione della gara effettuata all'esito della estinzione sopravvenuta in corso di causa del precedente contratto in corso di esecuzione tra le due parti, con inclusione della stessa fra le ditte invitate) trovano corpo (anche se, vale qui la pena di sottolineare, la rilevanza di tale aspetto ai fini delle valutazioni di legittimità del citato provvedimento rimane una questione attinente al mérito della causa, che non può essere valutata in sede di regolamento di competenza) negli effetti delle pregresse statuizioni fatte oggetto del ricorso principale ed in particolare in quelli dell'informativa interdittiva prefettizia, nella misura in cui, da un lato, il provvedimento aggredito con i motivi aggiunti di cui si tratta sottolinea che “in ogni caso ... entrambe le gare sono state indette con lettere di invito del 11.2.2013” (e dunque quando era ancora efficace la nota prefettizia antimafia oggetto dell'originario ricorso, i cui effetti sono stati poi sospesi con l'Ordinanza cautelare del T.A.R. n. 28 del 15.2.2013), così implicitamente ma chiaramente sottolineando il carattere di causa ostativa anche riguardo alla partecipazione alla nuova gara attribuito dall'Amministrazione all'informativa prefettizia medesima; dall'altro la stessa Amministrazione resistente, nelle difese svolte in primo grado, richiama più volte, a giustificazione del mancato invito della ricorrente a detta gara, la pendenza a suo carico dell'interdittiva antimafia di cui si tratta.

Del resto in termini unitari si sostanzia lo stesso petitum mediato del giudizio, complessivamente inteso a garantire l'identico bene della vita, costituito, a seguito della perseguita ammissione alla nuova gara, dalla possibilità per la ricorrente di ricostruzione del rapporto contrattuale, prima risolto a seguito della sopravvenienza di detta informativa e poi risolto per la nuova, intervenuta, ipotesi di revoca.

Non è infine inutile considerare, per gli scopi di questa indagine, il vero e proprio rapporto di pregiudizialità giuridica, oltre che logica, che lega tra loro le due serie di impugnative in esame e che è testimoniato dal fatto che la verifica della permanenza dell'interesse a ricorrere in ciascuna di esse è condizionato dalla decisione dell'altra.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso per regolamento di competenza va dunque accolto, con conseguente declaratoria della spettanza della competenza a conoscere della domanda avanzata coi secondi motivi aggiunti nel ricorso di cui in epigrafe in capo alla Sezione staccata di Reggio Calabria del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria.

Le spese del regolamento, liquidate nella misura indicata in dispositivo, vanno poste a carico dell'intimata RFI, mentre possono essere integralmente compensate nei confronti delle altre parti del giudizio.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), definitivamente pronunciando sul regolamento di competenza indicato in epigrafe, dichiara la competenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, in relazione ai secondi motivi aggiunti nel ricorso n. 39/2013, innanzi ad esso proposto.

Condanna RFI alla rifusione delle spese del regolamento in favore della ricorrente, liquidandole in Euro 2.000,00=, oltre I.V.A. e C.P.A.

Spese del regolamento integralmente compensate nei confronti delle altre parti.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 9 ottobre 2013, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Adunanza Plenaria – riunito in Camera di consiglio con l'intervento dei seguenti Magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente

Riccardo Virgilio, Presidente

Stefano Baccarini, Presidente

Alessandro Pajno, Presidente

Raffaele Maria De Lipsis, Presidente

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Antonino Anastasi, Consigliere

Marzio Branca, Consigliere

Aldo Scola, Consigliere

Vito Poli, Consigliere

Francesco Caringella, Consigliere

Maurizio Meschino, Consigliere

Nicola Russo, Consigliere

Salvatore Cacace, Consigliere, Estensore

Bruno Rosario Polito, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/11/2013

IL SEGRETARIO

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