

La terza sezione del Consiglio di Stato sottopone alla Adunanza plenaria la questione se in ordine ai provvedimenti adottati dalle amministrazioni periferiche dello Stato, i quali esplicano effetti sull'intero territorio nazionale (caso relativo al diniego di concessione della cittadinanza italiana), debba essere adottato il criterio dell'efficacia ai fini dell'individuazione del giudice amministrativo competente, con conseguente attribuzione dell'affare al T.a.r. per il Lazio con sede in Roma, oppure possa eccezionalmente annettersi prevalenza al criterio della sede, con conseguente competenza del Tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ricade l'organo decidente.

**Consiglio di Stato, sez. III, ordinanza 15 febbraio 2021, n. 1407 – Pres. Lipari, Est. Nocelli**

**Giustizia amministrativa – Tribunali amministrativi regionali – Competenza territoriale – Criterio della sede – Criterio degli effetti – Cittadinanza italiana – Provvedimenti prefettizi di inammissibilità – Deferimento all'Adunanza plenaria**

*Vanno rimesse alla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato le seguenti questioni:*

*a) se la ratio sottesa al c.d. criterio dell'efficacia, previsto dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, c.p.a., sia solo quella di temperare il c.d. criterio della sede e, cioè, finalizzata a radicare, secondo un più generale principio di prossimità, che presiede ad entrambi i criteri, e secondo una logica di decentramento, la competenza territoriale del Tribunale "periferico" in ordine ad atti emanati da amministrazioni aventi sede in una circoscrizione di un Tribunale, ma esplicanti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale di un altro Tribunale, o se interpretato e contrario esso, secondo una logica di accentramento, per converso determini anche un ampliamento, rispetto a quanto prevede l'art. 13, comma 3, c.p.a., della competenza territoriale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, quando l'atto sia adottato da un organo periferico dello Stato o da un amministrazione non statale, ma espliciti effetti diretti lesivi ultraregionali, non limitati o comunque non agevolmente circoscrivibili all'ambito territoriale esclusivo di una sola Regione;*

*b) se il decreto di inammissibilità dell'istanza finalizzata ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana, adottato dalla Prefettura, abbia effetti diretti limitati al solo ambito territoriale in cui ha sede la Prefettura o se esso invece, in quanto idoneo a interrompere il procedimento per la concessione della cittadinanza nonché ad incidere sullo status dell'interessato, espliciti gli stessi o analoghi effetti erga omnes e territorialmente illimitati che ha un decreto di rigetto della medesima istanza emesso in via centrale dal Ministero dell'Interno (1).*

(1) I. – La terza sezione del Consiglio di Stato sottopone alla Adunanza plenaria la questione circa la portata effettiva del criterio dell'efficacia, ai fini della individuazione del Tribunale amministrativo regionale competente. Ci si chiede, in particolare, se un simile criterio operi soltanto in senso restrittivo nei riguardi del T.a.r. per il Lazio (ipotesi di atto adottato da

amministrazione centrale dello Stato ma con effetti circoscritti ad un determinato ambito territoriale) oppure anche in senso ampliativo del medesimo tribunale capitolino (ipotesi di atto adottato da amministrazione periferica dello Stato ma con effetti estesi a tutto il territorio nazionale). Qualora si abbracci la seconda tesi, ci si chiede allora se dalla declaratoria di inammissibilità della domanda di cittadinanza, adottata dal prefetto, scaturiscano effetti sul piano soltanto locale oppure anche a livello di intero territorio nazionale.

II. – La vicenda sottesa alla pronuncia in esame può essere così riassunta:

- a) un cittadino straniero chiedeva la concessione della cittadinanza italiana. La domanda veniva dichiarata inammissibile dalla Prefettura di Milano sia perché privo di residenza, sia perché in possesso di un livello di reddito insufficiente rispetto ai parametri di legge;
- b) avverso tale provvedimento di inammissibilità veniva formulato ricorso dinanzi al T.a.r. per il Lazio il quale dichiarava, tuttavia, la competenza del T.a.r. per la Lombardia. Quest'ultimo, ritenendosi anch'esso incompetente, proponeva a sua volta regolamento di competenza dinanzi al Consiglio di Stato;
- c) il sollevato conflitto riguardava dunque l'ambito di produzione – locale oppure nazionale – degli effetti finali scaturenti dal provvedimento prefettizio di inammissibilità;

III. – Con l'ordinanza in rassegna la terza sezione del Consiglio di Stato:

- d) descrive sinteticamente il quadro normativo (costituito dalla legge n. 91 del 5 febbraio 1992 e dal d.P.R. n. 362 del 18 aprile 1994) in base al quale, per quanto di interesse, dopo la domanda di concessione della cittadinanza si innesta una fase preliminare istruttoria la quale si svolge dinanzi alla prefettura competente per territorio che si occupa, in chiave di filtro procedimentale, di verificare la sussistenza dei requisiti e la completezza della documentazione. Qualora difettino alcuni dei requisiti oppure manchi parte della necessaria documentazione, anche dopo la prescritta richiesta di integrazione, il Prefetto dichiara l'inammissibilità della richiesta. Qualora invece tali requisiti o documenti risultino sufficientemente allegati, tale fase istruttoria è allora seguita da una fase di valutazione vera e propria dei presupposti, ai fini del rilascio della cittadinanza stessa, che si svolge dinanzi agli uffici centrali del Ministero dell'interno;
- e) evidenzia come la *quaestio iuris* riguardi dunque l'ambito di operatività degli effetti derivanti dal provvedimento prefettizio di inammissibilità, ossia se lo stesso sia in qualche misura equiparabile al diniego ministeriale il quale, per

pacifico orientamento, *“è idoneo ad incidere sullo status del soggetto interessato con efficacia erga omnes ed ha efficacia su tutto il territorio nazionale”*;

- f) rammenta che il criterio principale di riparto della competenza giurisdizionale per territorio è dato dalla “sede” dell’autorità che ha emesso l’atto impugnato. Tale criterio è tuttavia suscettibile di essere sostituito da quello riguardante gli “effetti diretti” dell’atto allorché gli stessi si esplicano esclusivamente nel luogo compreso in una determinata circoscrizione di Tribunale amministrativo regionale. Pertanto: *“anche qualora un atto di un’autorità statale centrale, che ha sede in Roma, esplichi i propri effetti solo nell’ambito di una circoscrizione territoriale ben delimitata e diversa dalla circoscrizione territoriale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, il criterio dell’efficacia opererà, con la devoluzione della controversia al Tribunale “periferico”*. Diversamente, ossia laddove gli effetti dell’atto esulassero da un circoscritto ambito territoriale e fossero ultraregionali (si pensi ad un atto a contenuto generale), sarebbe allora competente il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma;
- g) rileva che la *ratio* di simili disposizioni è duplice: da un lato facilitare il decentramento giurisdizionale e dunque valorizzare il principio di prossimità del giudice rispetto al cittadino/impresa che anela giustizia. Dall’altro lato consentire il maggior decongestionamento possibile del T.a.r. per il Lazio con sede in Roma;
- h) formula il primo quesito, di natura strettamente processuale, ossia se il suddetto criterio dell’efficacia operi soltanto in chiave restrittiva nei riguardi del T.a.r. per il Lazio (ipotesi di atto adottato da amministrazione centrale dello Stato ma con effetti circoscritti ad un determinato ambito territoriale) oppure anche in chiave ampliativa del medesimo tribunale capitolino (ipotesi di atto adottato da amministrazione periferica dello Stato ma con effetti estesi a tutto il territorio nazionale);
- i) al riguardo la terza sezione sembra propendere per la tesi restrittiva, tenuto anche conto di una giurisprudenza della stessa Plenaria, espressa con la sentenza n. 22 del 9 dicembre 2011, in base alla quale *“non è rilevante il dato dell’efficacia eventualmente ultraregionale degli atti impugnati”* (ipotesi della revoca del porto d’armi che, a ben vedere, assume rilievo sull’intero territorio nazionale);
- j) qualora la risposta al primo quesito risultasse invece nel senso più ampliativo (competenza del T.a.r. per il Lazio anche per atti di amministrazioni periferiche con effetti estesi a tutto il territorio nazionale) viene formulato un secondo quesito, di natura sostanziale ma con evidenti riflessi di tipo processuale, ossia se dal provvedimento prefettizio di inammissibilità, in materia di cittadinanza, scaturiscano o meno effetti diretti ultraregionali (o nazionali);

- k) la terza sezione sembra propendere per la tesi dell'efficacia territorialmente limitata della declaratoria prefettizia di inammissibilità per le seguenti ragioni:
- k1) dopo tale provvedimento di inammissibilità, la nuova domanda può essere riproposta anche il giorno appresso, laddove in seguito al diniego di concessione la nuova domanda può essere riproposta soltanto dopo cinque anni;
  - k2) il potere esercitato dal prefetto ha natura vincolata (essendo limitata alla mera verifica circa la sussistenza di requisiti e documentazione) laddove quello esercitato dal Ministero ha natura discrezionale;
  - k3) non a caso, nell'ipotesi di provvedimento prefettizio si parla di inammissibilità (dunque una soluzione di rito o meramente procedimentale), laddove nell'ipotesi di provvedimento ministeriale si parla di rigetto in senso stretto (dunque una soluzione di merito nel senso più ampio del termine).

IV. – Si segnala per completezza quanto segue:

- l) in dottrina, in senso contrario alla tesi che pare sposare la rimessione in rassegna, v. A. POLICE, in *Il processo amministrativo*, a cura di QUARANTA – LOPILATO, Milano, 2011, 167 ss.; R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, Milano, 2017, 436, secondo cui il criterio del foro del pubblico impiego è speciale rispetto a quelli generali della sede dell'ente e dell'efficacia dell'atto; in relazione a questi ultimi due – criteri alternativi e parimenti inderogabili – ove la loro simultanea applicazione conduca a risultati contrastanti, in considerazione del tenore letterale della norma sancita dall'art. 13 comma 1, c.p.a., prevale quello della efficacia dell'atto;
- m) numerosi sono stati, in materia di competenza territoriale dei Tribunali amministrativi regionali, gli interventi ad opera della Adunanza plenaria. Più in particolare:
  - m1) su rapporto tra atto presupposto ed atto consequenziale si veda:
    - Cons. Stato, ad. plen., ord. 4 febbraio 2013, n. 4 (in *Foro it.*, 2013, III, 356), secondo cui: “*Il ricorso proposto contro l’informativa antimafia tipica resa da un prefetto ad altra amministrazione è di competenza del Tar nella cui circoscrizione opera l’altra amministrazione, e non del Tar in cui ha sede il prefetto, e ciò vale indipendentemente dal fatto che il ricorso sia stato proposto anche nei confronti dei provvedimenti applicativi*”. Nel caso di specie: l’informativa antimafia era stata resa dall’ufficio territoriale del governo di Cagliari, mentre i provvedimenti consequenziali erano rappresentati dalla revoca della aggiudicazione di un appalto disposta

dal responsabile dell'ufficio tecnico del comune di Ustica nonché le note del consorzio di ambito di Agrigento con le quali era stata avviata la procedura finalizzata all'esclusione dell'impresa attinta da informativa antimafia dalla società mista deputata alla gestione del servizio idrico integrato;

- Cons. Stato, ad. plen., 12 dicembre 2012, n. 38 (in *Foro it.*, 2013, III, 356), secondo cui: *“Ai sensi dell’art. 13 cod. proc. amm., è di competenza del Tar periferico, e non del Tar Lazio, il ricorso proposto contro il diniego del decano di convocare il corpo elettorale per l’elezione del rettore di un’università, anche se unitamente a tale diniego siano stati impugnati atti del ministero riferiti però soltanto alla stessa università e un parere interno del ministero privo di effetti vincolanti”*;
- Cons. Stato, ad. plen., ord. 19 novembre 2012, n. 34 (in *Foro it.*, 2013, III, 5, con nota di TRAVI), secondo cui: *“Il ricorso proposto nei confronti di una informativa antimafia c.d. atipica e del provvedimento con il quale, in base a tale informativa, era stata imposta la sostituzione dell’amministratore di una società che aveva in corso l’esecuzione di un appalto pubblico è di competenza del Tar nella cui circoscrizione la misura interdittiva spiega i suoi effetti «diretti»; pertanto, ai sensi dell’art. 13, 1° comma, cod. proc. amm., è di competenza del Tar nella cui circoscrizione è costituito e si svolge il rapporto d’appalto, e non del Tar nella cui circoscrizione ha sede la prefettura che ha emesso la misura interdittiva”*. Nella specie, la sentenza ha ravvisato la competenza del Tar per il Piemonte, e non quella del Tar per la Sicilia, a decidere il ricorso proposto avverso il provvedimento interdittivo, emesso dalla prefettura di Agrigento, e il conseguente diniego di autorizzazione al subappalto, emesso da una società titolare di pubbliche funzioni, avente sede nella circoscrizione del tribunale amministrativo per il Piemonte;
- Cons. Stato, ad. plen., ord. 24 settembre 2012, n. 33 (in *Foro it.*, 2013, III, 6, con nota di TRAVI), secondo cui: *“In tema di riparto della competenza territoriale inderogabile del giudice amministrativo il criterio principale è quello della sede dell’autorità che ha emesso l’atto impugnato, sostituito da quello inerente gli effetti «diretti» dell’atto, qualora essi si esplicino in luogo compreso in una diversa circoscrizione territoriale di Tar”*. Più in particolare: *“Il ricorso proposto nei confronti di una informativa antimafia interdittiva e del conseguente diniego di autorizzazione a un subappalto è di competenza del Tar nella cui circoscrizione l’atto impugnato produce i suoi effetti «diretti»; pertanto, ai sensi dell’art. 13, 1° comma, cod. proc. amm., è di*

*competenza del Tar nella cui circoscrizione è costituito e si svolge il rapporto d'appalto, e non del Tar nella cui circoscrizione ha sede la prefettura che ha emesso la misura interdittiva". Nella fattispecie si è ritenuto rientrante nella competenza del T.a.r. per la Puglia la controversia avente ad oggetto il diniego di autorizzazione al subappalto emesso da P.a. avente sede in tale regione, relativamente a lavori affidati e da eseguirsi nella regione stessa, anche se adottato sul presupposto di un'interdittiva antimafia emessa da prefettura di altra regione, operando tale provvedimento in seno al singolo rapporto cui afferisce e, pertanto, spiegando i suoi effetti «diretti» nell'esclusivo ambito della circoscrizione territoriale ove quest'ultimo è costituito e si svolge;*

- su tali interventi della Plenaria si veda la citata nota di TRAVI nella quale, in estrema sintesi, si evidenzia che: *“L’adunanza plenaria del Consiglio di Stato afferma che la competenza a sindacare la legittimità delle informative «antimafia», sia interdittive che «atipiche», va riconosciuta al Tar competente a giudicare degli atti dell’appalto cui si riferisce l’informativa, e non al Tar nella cui circoscrizione ha sede il prefetto che ha emesso l’informativa. La conclusione dell’adunanza plenaria si basa sulla circostanza che, in base alla disciplina vigente (cfr. d.p.r. 3 giugno 1998 n. 252), l’informativa deve essere resa dal prefetto in relazione al singolo appalto: di conseguenza gli effetti «diretti» sarebbero riconducibili sempre al provvedimento conseguente all’informativa, e non all’informativa stessa, anche se essa sia di ordine interdittivo. La posizione contraria era stata sostenuta, in particolare, da Tar Calabria, sez. Reggio Calabria, 25 luglio 2011, n. 631, Foro it., Le banche dati, archivio Merito ed extra, 2013.47.1, che, in presenza di un’informativa antimafia di tipo «interdittivo», ha dato rilievo alla circostanza che gli atti successivi hanno carattere «accessorio» e che l’informativa è «il provvedimento che contiene le attestazioni e le valutazioni dalle quali discende l’effetto interdittivo di cui parte ricorrente si duole»; di conseguenza la competenza del Tar nella cui circoscrizione ha sede il prefetto che ha emesso l’informativa attrarrebbe, per connessione, la competenza a conoscere dell’illegittimità del provvedimento applicativo”. Aggiunge l’autore che, in questo modo: “la nozione di effetti «diretti» del provvedimento viene ricondotta ad alcuni soltanto degli effetti giuridici, trascurando in particolare quelli di ordine morale”;*

m2) sugli effetti e sulla dimensione nazionale degli interessi sottesi si veda:

- Cons. Stato, ad. plen. ord. 7 maggio 2013, n. 12 [in *Riv. amm.*, 2013, 695 (m)], secondo cui: *“Sussiste la competenza del Tar Lazio nel caso di*

*impugnazione dell'atto del ministero che ha incluso un comune nell'elenco degli enti inadempienti al patto di stabilità, e da sanzionare ai sensi dell'art. 7 d.leg. n. 149 del 2011 con la riduzione dei trasferimenti di risorse statali, poiché l'atto produce effetti non solo nei confronti del medesimo comune, ma anche nei confronti delle altre amministrazioni coinvolte nella distribuzione delle risorse resesi disponibili";*

- Cons. Stato, ad. plen. ord. 2 aprile 2013, n. 6 (in *Foro it.*, 2013, III, 355, con note di D'AURIA e TRAVI), secondo cui: *"Le sanzioni applicate a un ente locale ai sensi dell'art. 7 d.leg. 6 settembre 2011 n. 149, per la violazione del c.d. patto di stabilità interno, costituiscono parte di una manovra finanziaria unitaria; pertanto il ricorso proposto contro tali sanzioni è di competenza del Tar Lazio".* Secondo l'Adunanza plenaria, infatti, le sanzioni per l'inosservanza del patto di stabilità interno «costituiscono parte integrante di una manovra finanziaria unitaria» e, pertanto, i provvedimenti che le irrogano sono in grado di incidere sul «complessivo equilibrio finanziario dello Stato». In questa direzione essi determinano ripercussioni immediate e, dunque, «effetti diretti» sull'intera finanza pubblica statale; di qui — conclude l'Adunanza plenaria — l'opportunità di concentrare nel T.a.r. per il Lazio la competenza sulle controversie relative all'irrogazione delle menzionate sanzioni;

- Cons. Stato, ad. plen., ord. 11 dicembre 2012, n. 37 (in *Foro it.*, 2013, III, 1), secondo cui: *"È devoluto alla competenza del Tar Lazio, e non del Tar Sicilia, il ricorso proposto da alcuni componenti laici del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana nei confronti del decreto del presidente del Consiglio di Stato che aveva respinto la loro richiesta di essere inclusi nel collegio elettorale per l'elezione di un giudice della Corte costituzionale".*

Questo, in particolare, il ragionamento svolto dalla Plenaria:

*"Com'è noto, i criteri generali e prioritari sono due: (a) quello della sede dell'autorità emanante; (b) quello del luogo in cui si producono gli effetti dell'atto impugnato.*

*Non occorre qui approfondire come interagiscano e si combinino fra loro questi due criteri, giacché in questa fattispecie portano entrambi allo stesso risultato, ossia alla competenza del Tar Lazio, sede di Roma. Infatti:*

*a) l'autorità emanante è un organo centrale dello Stato, con sede nella capitale (il presidente del Consiglio di Stato);*

*b) gli effetti dell'atto impugnato si producono a loro volta a Roma (se si ha riguardo allo svolgimento materiale della procedura elettorale cui gli interessati*

*hanno chiesto di partecipare) ovvero nell'intero territorio nazionale (se si ha riguardo agli effetti sulla composizione del collegio elettorale di cui alla l. 87/53 — che è un organo statale con competenza non territorialmente limitata — o, comunque, al risultato della procedura, che è la nomina di un giudice della Corte costituzionale; esito conclusivo rispetto al quale l'atto che determina la composizione del collegio è, all'evidenza, un atto endoprocedimentale)";*

- m3) sulla dimensione esclusivamente locale di determinati interessi si veda, poi: Cons. Stato, ad. plen., ord. 9 dicembre 2011, n. 22 (in *Foro it.* anno 2013, parte III, 357), secondo cui: *"Per il ricorso contro un provvedimento di un organo periferico dell'amministrazione statale (nella specie, si trattava della revoca di un porto d'armi disposta dal prefetto e dal questore), ai sensi dell'art. 13 cod. proc. amm., è competente il Tar nella cui circoscrizione ha sede tale organo, senza che assuma rilievo l'efficacia eventualmente ultraregionale degli atti impugnati";*
- n) in dottrina si veda poi il contributo di A. TRAVI, *Effetti del provvedimento e competenza territoriale dei Tar: un binomio difficile* (in *Foro it.*, 2013, III, 369), ove si affronta sia il tema del rapporto tra atto presupposto ed atto consequenziale, sia il tema della dimensione nazionale degli effetti prodotti dai vari provvedimenti.

Questi in particolare i passaggi più salienti:

- n1) *"In questo contesto risultano centrali due disposizioni del codice: l'art. 13, 1° comma, nella parte in cui assegna rilievo, ai fini della individuazione del Tar competente, agli «effetti diretti» dell'atto impugnato, e l'art. 14, comma 4 bis, introdotto dal decreto correttivo cit., che nel caso di ricorso proposto contro una pluralità di atti assegna rilievo prevalente «al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere» ... Nel caso dell'impugnazione di atti connessi, il criterio stabilito nell'art. 14, comma 4 bis, cod. proc. amm., che assegna rilievo «al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere», vuole evitare una concorrenza di competenza fra i Tar coinvolti dai diversi atti impugnati: risponde perciò a una esigenza del tutto condivisibile. La disposizione, però, considera essenzialmente la relazione «atto presupposto - atto applicativo» ... In ogni caso, il criterio stabilito nell'art. 14, comma 4 bis, per individuare il giudice competente nel caso di impugnazione di un atto presupposto e di un atto applicativo, non appare sempre risolutivo, perché è legato alla convinzione che tassativamente rispetto all'atto presupposto non sia identificabile un autonomo interesse a ricorrere: la vicenda delle certificazioni negative in materia di antimafia testimonia, invece, un quadro più complesso. Infatti, rispetto a tali atti, è difficile negare l'attualità dell'interesse a ricorrere, se non altro per l'incidenza sulla onorabilità e sulla sfera morale";*
- n2) prosegue l'autore affermando che, già all'indomani della istituzione dei Tribunali amministrativi regionali: *"L'attenzione si era spostata*



*progressivamente dall'effetto giuridico in senso tecnico alle conseguenze generali del provvedimento e, pertanto, alla dimensione degli interessi coinvolti. Quando gli interessi non sono «frazionabili» sul piano territoriale, quando cioè emerge con evidenza un interesse nazionale, la soluzione è in genere a favore della competenza del Tar Lazio”;*

- n3) evidenza in ogni caso, con riguardo alle citate pronunzie relative alla competenza del T.a.r. per il Lazio sulle controversie relative alle violazioni del patto di stabilità interno, che: *“La nuova pronuncia, infatti, assegna rilievo determinante appunto a effetti che certamente non possono definirsi «diretti»: l'unico effetto «diretto» prodotto dalla sanzione applicata per violazione del «patto di stabilità» colpisce il comune che ne è destinatario. Semmai viene riproposto in pieno l'indirizzo precedente al codice, che in definitiva dava spesso rilievo, più che agli effetti giuridici, alla dimensione degli interessi coinvolti”*. In questa direzione troverebbe breccia *“l'affermazione di un interesse «nazionale», non frazionabile”*. Il che è in ogni caso alla base delle *“previsioni derogatorie recepite nell'art. 135 cod. proc. amm”*, in tema di competenza funzionale del T.a.r. per il Lazio, mentre la giurisprudenza citata arriverebbe a tale conclusione attraverso il meccanismo interpretativo ed applicativo del predetto art. 13 c.p.a.