

ENTI PUBBLICI - GIURISDIZIONE: T.A.R. Lazio -Roma, Sezione II, Sentenza 6 maggio 2025, n. 8719, in Foro Amministrativo, n. 5 del 2025, pag. 679.

1. Cassa Depositi e Prestiti - Disciplina pubblicistica concernente le procedure di affidamento dei contratti pubblici.

2. Cassa Depositi e Prestiti - Alienazioni di beni pubblici - Mediante conferimento nel Fondo comune di investimento - Non è attività di pubblico interesse - Ma di interesse generale - Sottoposta alla disciplina di diritto privato.

3. Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Con cui è contestata la mancata inclusione di un immobile nell'elenco degli immobili suscettibili di acquisizione da parte del fondo gestito da Cassa Depositi e Prestiti - Inammissibilità - Per carenza di giurisdizione del G.A. in favore del G.O.

1. Cassa Depositi e Prestiti non è sottoposta alla disciplina pubblicistica concernente le procedure di affidamento dei contratti pubblici. Cassa Depositi e Prestiti utilizza uno strumento giuridico, quale il fondo di investimento immobiliare, che prevede l'acquisizione di immobili individuati dagli stessi gestori con l'utilizzazione di risorse economiche reperite sul mercato attraverso l'offerta di quote agli investitori, cui deve essere assicurata una adeguata remunerazione, non diversamente da quanto accadrebbe in una operazione di investimento immobiliare posta in essere dal gestore di un fondo privato. La rilevanza costituzione della tutela del risparmio, pur giustificando l'assoggettamento di tale società alla disciplina speciale dettata dal d.lgs. n. 58/1998, non comporta la trasformazione della sua attività in una pubblica funzione, trattandosi pur sempre di un'attività imprenditoriale, sia pure contrassegnata da uno statuto particolare, contraddistinto dalla previsione di particolari requisiti di professionalità, dall'imposizione di specifici obblighi di informazione e di diligenza e dalla sottoposizione ad un articolato sistema di controlli .

2. L'alienazione del bene pubblico da parte di Cassa Depositi e Prestiti, mediante conferimento nel Fondo comune di investimento, è stata adottata per la realizzazione di un interesse generale, che è quello della valorizzazione del patrimonio pubblico, ma con modalità che, in concreto, non si differenziano da quelle offerte dal mercato di riferimento, con assenza di profili di influenza da parte di un soggetto pubblico e mediante perseguimento di logiche esclusivamente economiche. Ne discende come l'attività in questione non sia in concreto un'attività di pubblico interesse, bensì al più di interesse generale; perciò, sottoposta alla disciplina di diritto privato, e come i beni oggetto della procedura di vendita, rientrano, pertanto, tra i beni privati.

3. È inammissibile, per carenza di giurisdizione del G.A. in favore del G.O., il ricorso con cui è contestata la mancata inclusione di un immobile nell'elenco degli immobili suscettibili di acquisizione da parte del fondo gestito da Cassa Depositi e Prestiti — («Immobili Target»), di cui all'avviso del 26 maggio 2022, con la conseguenza che il processo può essere riassunto dinanzi all'Autorità Giudiziaria munita di giurisdizione con le modalità e i termini di cui all'art. 11, c.p.a.

FATTO e DIRITTO

Con il presente gravame, la società ricorrente impugna l'atto in epigrafe con cui Cassa Depositi e Prestiti C.D.P. Real Asset Società di Gestione del Risparmio s.p.a. (nel prosieguo anche "CDP") - all'esito della valutazione comparativa di cui all'avviso pubblico, recante la manifestazione di interesse ad *"acquisire la proprietà o il diritto di superficie su un numero di immobili non inferiore a dodici - numero stabilito nelle norme attuative del PNRR in ragione dell'ammontare delle risorse disponibili, pari, come sopra rilevato, a 150 milioni di euro - che dovranno essere idonei per la*

gestione turistico alberghiera entro la data del 31 dicembre 2025" - ha individuato un elenco degli immobili suscettibili di potenziale acquisizione da parte del fondo da costei gestito (c.d. "Immobili Target"), senza tuttavia comprendervi anche l'immobile di proprietà della ricorrente, in tesi *"avente le caratteristiche di cui al punto 2 dell'Avviso"*.

La ricorrente chiede l'annullamento *in parte qua* di tale elenco, assumendone l'illegittimità sotto una serie di profili nonché formulando un'istanza incidentale di accesso ex art. 116, comma 2, c.p.a., con cui contesta il diniego di accesso opposto da CDP con nota prot. (Omissis)/23 del 28 febbraio 2023 all'ostensione documentale di cui all'istanza del 20 febbraio 2023 (con cui la società chiedeva le schede di sintesi e di dettaglio degli immobili utilmente collocati in graduatoria, in uno alle relative schede di valutazione redatte da ciascun commissario), nell'intento di censurare innanzi a questo Collegio il giudizio meramente numerico assegnato da CDP all'immobile di sua proprietà.

CDP si costituiva in giudizio con memoria di pura forma.

La Sezione con ordinanza n. 10105/2023 accoglieva l'istanza di accesso agli atti avanzata dalla ricorrente ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., *"per l'effetto ordina(ndo) a CDP di esibire entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione o (se anteriore) dalla notificazione del presente provvedimento giurisdizionale, copia della documentazione (ancora non ostesa) oggetto dell'istanza di accesso della ricorrente del 20 febbraio 2023 rendendola disponibile mediante estrazione di copia conforme all'originale, con trasmissione della stessa in via telematica oppure nella diversa modalità indicata dalla ricorrente, fatti salvi gli accorgimenti che CDP riterrà necessari per la tutela della riservatezza di soggetti terzi eventualmente menzionati in detta documentazione"*.

La ricorrente formulava, poi, avverso la medesima lista ulteriori motivi aggiunti, contestando i punteggi numerici assegnati dalla commissione agli immobili proposti.

CDP instava per la rieiezione anche di tali nuove censure.

L'udienza pubblica per la trattazione del merito veniva più di una volta differita su istanza di parte ricorrente in relazione all'aver la resistente avviato - atteso il mancato *"raggiungimento del numero minimo di 12 immobili da acquisire da parte del Fondo ... che dovranno essere idonei per la gestione turistico alberghiera entro la data del 31 dicembre 2025"* - *"una ulteriore fase procedurale finalizzata alla individuazione di altri immobili suscettibili di acquisizione, fino alla concorrenza di un numero complessivo minimo di 12, attingendo nell'ambito di quelli che hanno superato lo Screening Requisiti, come definito nell'Avviso"*, con riferimento alla quale la ricorrente manifestava la permanenza dell'interesse alla selezione.

Da ultimo CDP con memoria del 24 gennaio 2025 eccepiva in rito l'inammissibilità dell'intero gravame per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo in relazione a quanto già affermato da questa Sezione in analoga vicenda (T.A.R. Lazio, Sezione II, n. 983/2025), comunque,

poi riferendo de "gli esiti della nuova fase di valutazione" e, in particolare, che "la struttura immobiliare della ricorrente è stata definitivamente esclusa dall'elenco degli immobili suscettibili di acquisto con determinazione del 28 ottobre 2024 - non impugnata e depositata in atti il 16 gennaio 2024 -, per la seguente ragione: "in esito ai sopralluoghi ed agli ulteriori approfondimenti condotti con il supporto dei tecnici incaricati dalla Scrivente, è emerso che le tempistiche stimate per la conclusione degli interventi di riqualificazione dell'immobile oggetto della Vostra manifestazione di interesse (l'"Immobile") non risultano compatibili con il sopra indicato termine del 31 dicembre 2025. Ciò posto, coerentemente con quanto rappresentato nella precedente nostra comunicazione del 14 dicembre 2023 - in merito al criterio prioritario di individuazione degli immobili eleggibili, costituito dal rispetto della scadenza del 31 dicembre 2025 per il perseguimento della Misura - la Scrivente ha definito il perimetro di quelli suscettibili di potenziale acquisizione, escludendo l'Immobile di Vostra proprietà".

All'udienza pubblica del 26 marzo 2025, la causa veniva trattata e, dunque, trattenuta in decisione, previo avviso alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., dell'esistenza di eventuali profili di improcedibilità del ricorso.

Il Collegio ritiene che - a prescindere da eventuali profili di improcedibilità del gravame per omessa impugnativa del sopravvenuto provvedimento di nuova esclusione degli immobili della società ricorrente (la determinazione del 28 ottobre 2024, depositata in atti il 16 gennaio 2024) - il ricorso sia, come eccepito da parte resistente, radicalmente inammissibile per difetto di giurisdizione in conformità al già citato precedente di questa Sezione (la sentenza n. 983/2025) alle cui più ampie motivazioni si rinvia.

La Corte di Cassazione ha, infatti, escluso che CDP sia sottoposta alla disciplina pubblicistica concernente le procedure di affidamento dei contratti pubblici, in particolare, affermando che:

- *"nonostante la dichiarata connessione dell'oggetto sociale con le finalità istituzionali della Cassa Depositi e Prestiti, la società in esame è riconducibile, a tutti gli effetti, al modello di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 58 del 1998, ovvero sia alla società di gestione del risparmio (S.G.R.), e come tale inserita a pieno titolo nell'ordinamento previsto dal predetto decreto, alle cui disposizioni è tenuta a prestare osservanza, al pari delle altre società del medesimo tipo autorizzate ad operare sul mercato dei servizi d'investimento, ed in particolare a prestare i servizi indicati dall'art. 33 cit. Essa opera pertanto in un settore contraddistinto dall'esistenza di una pluralità di soggetti in competizione tra loro, offrendo al pubblico degli investitori qualificati servizi d'investimento non diversi da quelli prestati dagli altri operatori, sulla base delle medesime regole cui sono assoggettati questi ultimi, e perseguendo obiettivi di rendimento la cui preventiva fissazione esclude, in linea di massima, la*

possibilità di lasciarsi guidare, nell'esercizio della propria attività, da considerazioni diverse da quelle economiche";

- CDP utilizza uno "strumento giuridico, quale il fondo d'investimento immobiliare, che prevede l'acquisizione d'immobili individuati dagli stessi gestori con l'utilizzazione di risorse economiche reperite sul mercato attraverso l'offerta di quote agl'investitori, cui dev'essere assicurata un'adequata remunerazione, non diversamente da quanto accadrebbe in un'operazione d'investimento immobiliare posta in essere dal gestore di un fondo privato";

- "non può invece condividersi l'analogia che" il Consiglio di Stato, Sezione V, nella sentenza n. 965/2020 (annullata dalla Corte di Cassazione) "ravvisa con gli enti previdenziali, la cui attività, consistente nell'investimento in immobili dei contributi versati dagli iscritti, a garanzia della futura erogazione delle pensioni, non consente di assimilare la CDP a tali enti, avuto riguardo al carattere pubblico delle funzioni esercitate da questi ultimi in favore degli iscritti, all'obbligatorietà della contribuzione ed all'inderogabilità delle prestazioni erogate, indipendenti dalla fruttuosità degli investimenti compiuti. Il Giudice amministrativo, pur riconoscendo che l'attività d'investimento della CDPI è necessariamente orientata all'acquisizione di assets patrimoniali reputati maggiormente appetibili, ammette d'altronde la possibilità che l'investimento non dia i frutti sperati o comporti addirittura una perdita, ma ritiene tali caratteristiche insufficienti ad escludere la connotazione pubblicistica dell'attività, affermando che tale evenienza è connaturata alla stessa attività di gestione dei fondi e connessa alle scelte strategiche operate dai gestori, senza considerare che la stessa espone la società ai medesimi rischi cui vanno incontro gli altri operatori presenti sul mercato, dal momento che né le norme citate né lo statuto prevedono alcuna forma di ripianamento delle perdite o comunque di finanziamento da parte della Cassa Depositi e Prestiti";

- "la rilevanza costituzionale della tutela del risparmio, pur giustificando l'assoggettamento di tali società alla disciplina speciale dettata dal D.Lgs. n. 58 del 1998, non comporta la trasformazione della loro attività in una pubblica funzione, trattandosi pur sempre di un'attività imprenditoriale, sia pure contrassegnata da uno statuto particolare, contraddistinto dalla previsione di particolari requisiti di professionalità, dall'imposizione di specifici obblighi d'informazione e di diligenza e dalla sottoposizione ad un articolato sistema di controlli" (in tal senso, Cassazione Civile, Sezioni Unite, 18 gennaio 2022, n. 1482 e 1494).

A ciò si aggiunga, altresì, come l'alienazione del bene pubblico mediante conferimento nel Fondo comune di investimento è stata certamente adottata per la realizzazione di un interesse generale, che è quello della valorizzazione del patrimonio pubblico, ma con modalità che, in concreto, non si differenziano da quelle offerte dal mercato di riferimento, con assenza di profili di influenza da parte

di un soggetto pubblico e mediante il perseguimento di logiche esclusivamente economiche (Corte di Cassazione, Sezione I civile, 16 gennaio 2019, n. 956).

Ne discende come l'attività in questione non sia in concreto un'attività di pubblico interesse, bensì al più di interesse generale, perciò sottoposta alla disciplina di diritto privato, e come i beni oggetto della procedura di vendita per cui è causa rientrino, pertanto, tra i beni privati (in tal senso, anche T.A.R. Veneto, Sez. I, 30 dicembre 2024 n. 3091).

Per quanto fin qui detto, il ricorso deve, dunque, essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore dell'autorità giudiziaria ordinaria, dinanzi alla quale il giudizio potrà essere riproposto, secondo quanto previsto all'art. 11 del codice del processo amministrativo.

La peculiarità della vicenda processuale e la definizione della causa in rito giustificano la compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore della giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale il processo può essere proseguito con le modalità e i termini di cui all'art. 11 cod. proc. amm..

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere, Estensore

Annamaria Gigli, Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 06 MAG. 2025.