

S.G.R., PNRR e riparto di giurisdizione: il T.A.R. Lazio esclude la natura pubblicistica della selezione degli “Immobili Target” a cura di CDP Real Asset

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 13-6-2025

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, ovverosia 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.

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 agli investitori, cui dev'essere assicurata un'adeguata 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 [...] ravvisa con gli enti previdenziali, la cui attività [...] 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.

La rilevanza costituzionale della tutela del risparmio [...] 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.

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.

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 rientrano, pertanto, tra i beni privati.

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.

Guida alla lettura

La sentenza n. 8719/2025 del TAR Lazio, Sezione II, si inserisce nel solco della giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione in tema di **riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo**. In particolare, il Collegio ha ritenuto inammissibile per difetto di giurisdizione il ricorso di una società privata avverso la mancata inclusione del proprio immobile nell'elenco degli "Immobili Target" selezionati da CDP Real Asset SGR nell'ambito di una procedura volta alla valorizzazione di asset turistici, finanziata con risorse del PNRR.

Muovendo dal presupposto che CDP Real Asset operi quale società di gestione del risparmio secondo criteri economici e con logiche privatistiche, il giudice amministrativo ha escluso la sussistenza di poteri autoritativi e di procedimenti assoggettabili alla disciplina dell'evidenza pubblica. L'attività in questione è stata qualificata come di **mero interesse generale (e non pubblico)**, con conseguente assoggettamento alle regole del diritto comune.

La pronuncia offre l'occasione per riflettere sullo **statuto giuridico delle attività "a cavallo" tra pubblico e privato**, specie nell'ambito della gestione di risorse europee, e sulla tenuta dei criteri tradizionali di riparto della giurisdizione nell'ambito delle nuove forme di partenariato pubblico-privato.

Il giudizio nasce dal ricorso di una società privata (Novalis s.r.l.) avverso la mancata inclusione del proprio immobile nell'elenco degli "Immobili Target" selezionati da **CDP Real Asset SGR** per l'acquisto da parte di un fondo operante nel settore del turismo, in attuazione del PNRR.

La società lamentava **violazioni di legge e vizi di motivazione** nel procedimento valutativo, oltre a proporre istanza di **accesso agli atti** ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a. La Commissione avrebbe espresso le proprie valutazioni esclusivamente attraverso **punteggi numerici**, privi di motivazione espressa.

Tuttavia, nel corso del giudizio, CDP comunicava l'esclusione definitiva dell'immobile per **incompatibilità temporale con la scadenza del 31 dicembre 2025**, data imposta dal PNRR per la fruibilità degli investimenti.

Il Tribunale ha dichiarato **l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione**, richiamando la sentenza gemella n. 983/2025 della stessa Sezione e il consolidato orientamento espresso dalle **Sezioni Unite della Corte di Cassazione** (in particolare, Cass. civ., SS.UU., nn. 1482 e 1494/2022). La **ratio decidendi** si fonda sulla **qualificazione giuridica di CDP Real Asset SGR come soggetto privato operante nel mercato finanziario**, anche se indirettamente legato a interessi pubblici. La SGR gestisce un fondo

immobiliare con criteri di **redditività economica**, vincolata alle norme di diritto privato (D.lgs. n. 58/1998, c.d. T.U.F.).

Nel dettaglio, secondo la giurisprudenza, ormai consolidata:

1. **Attività di diritto privato**: il fatto che CDP operi attraverso una SGR e un fondo comune di investimento, i cui beni sono destinati al mercato e finanziati da investitori privati, determina che la sua attività non abbia **natura pubblicistica**.
2. **Assenza di discrezionalità amministrativa**: la selezione degli immobili non è vincolata a parametri di interesse pubblico in senso stretto, ma a **criteri economici** valutati secondo regole di mercato e finalizzati a un **rendimento** per gli investitori del fondo.
3. **Giurisdizione del giudice ordinario**: ne consegue che **non vi è una procedura di evidenza pubblica**, né un esercizio di potere autoritativo, e dunque la controversia è devoluta al giudice **civile ordinario**. Il TAR ha ritenuto applicabile l'art. 11 c.p.a., che consente la trasposizione del giudizio dinanzi al giudice dotato di giurisdizione.
4. **Differenza tra interesse generale e interesse pubblico**: la sentenza ribadisce che un'attività orientata al perseguimento di un **interesse generale** (come la valorizzazione del patrimonio pubblico ai fini turistici) **non comporta** automaticamente l'assunzione di **natura pubblicistica** dell'attività, se essa è svolta con strumenti privatistici e secondo logiche di mercato.

La sentenza - dunque - si inserisce nel **filone giurisprudenziale di depubblicizzazione** delle attività delle società pubbliche (o partecipate) che agiscono **in regime di concorrenza**. Viene così tracciato un chiaro confine tra: **atti amministrativi veri e propri**, suscettibili di sindacato da parte del giudice amministrativo; e **attività negoziali o valutative privatistiche**, anche se connesse a programmi pubblici come il PNRR, di competenza del giudice civile.

Pubblicato il 6/05/2025

N. 08719/2025 REG.PROV.COLL.

N. 05558/2023 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5558 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da Novalis s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fausto Troilo, con domicilio digitale in atti da Registri di Giustizia;

contro

Cassa Depositi e Prestiti C.D.P. Real Asset Società di Gestione del Risparmio s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Baglivo, con domicilio digitale in atti;

nei confronti

Leopoldine s.p.a., Lombardi Hotel & Resorts s.r.l., Comune di Specchia, Sifin s.r.l., Segea s.r.l., Emal s.r.l., Provincia di Asti, Terme Reali di Valdieri s.p.a., Hotel Cursula s.n.c., Azienda Pubblica di Servizi alla persona Casa di Riposo Andrea Rossi, Crédit Agricole Italia s.p.a., Grand Hotel Mediterraneo Eredi Anna Planamente di F.lli Ciancetti s.n.c., Maritalia s.r.l., Immobiliare Turistica Bari s.r.l., Alberghi del Mediterraneo s.r.l., Hoteligence s.r.l., Edileagraria Societa' Agricola a r.l., Green Coast s.r.l. in Liquidazione, Imp s.r.l., Delfinia s.r.l., SCL Property s.r.l., Immobiliare 211 s.r.l., Real Estate Project 1804 s.r.l., Città delle Acque s.r.l., Terme di Margherita di Savoia s.r.l., MI.NO.TER. s.p.a., Società Cooperativa Città So.La.Re., Finrib s.r.l., Fondazione Gualandi a favore dei Sordi e Barraja Invest s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutti non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della mancata inclusione dell'immobile di proprietà della ricorrente nell'elenco degli Immobili Target, di cui al punto 7.II dell'avviso del 26 maggio 2022, pubblicato in data 27 gennaio 2023;

- dell'elenco degli Immobili Target, di cui al punto 7.II dell'avviso del 26 maggio 2022, pubblicato in data 27 gennaio 2023, nella parte in cui – tra i predetti immobili – non è stato inserito l'immobile di proprietà della odierna ricorrente, nonché della relativa comunicazione del 27 marzo 2023;

- di tutti i verbali della Commissione ed, in particolare, dei verbali di valutazione delle proposte (del 3, 12, 18 e 24 gennaio 2023 e dei relativi allegati), nonché delle allegate schede di valutazione e della documentazione a supporto della commissione, sia nella parte in cui all'immobile di proprietà della ricorrente sono stati attribuiti coefficienti inferiori a quelli assegnati ad altri immobili poi inseriti nell'elenco degli immobili Target, sia nella parte in cui, alle proposte oggetto di valutazione, sono stati attribuiti dai Commissari solo coefficienti numerici, senza quindi alcuna correlata motivazione (non altrimenti desumibile);

e, comunque,

- di tutti gli atti e/o provvedimenti presupposti, connessi, conseguenti e correlati a quelli sopraindicati, ancorché non conosciuti, ivi compresi, se e per quanto possa occorrere, l'Avviso per la raccolta di manifestazioni di interesse ai fini dell'acquisizione di immobili da parte di un fondo immobiliare operante nel settore del turismo, la documentazione a supporto della commissione (glossari e schede esemplificative), le schede di valutazione e qualunque altro atto di gara regolante le modalità di valutazione delle offerte, ove interpretati e/o interpretabili in senso ostativo all'accoglimento del presente ricorso e/o nel senso di ritenere correttamente esercitato dalla Commissione il proprio operato,

nonché,

in via principale, per la declaratoria del diritto della ricorrente ad essere inserita nell'elenco degli Immobili Target, di cui al punto 7.II dell'avviso del 26 maggio 2022;

in subordine, per la sola ipotesi di impossibilità al risarcimento in forma specifica, per l'accertamento della illegittimità del provvedimento di aggiudicazione, formulando sin d'ora riserva di esperire successive azioni risarcitorie e/o indennitarie.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Cassa Depositi e Prestiti C.D.P. Real Asset Società di Gestione del Risparmio s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2025 la dott.ssa Eleonora Monica e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

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. 722/23 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 reiezione 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'“Immobilabile”) 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, comma3, 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, ovverosia 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’adeguata 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 rientrano, 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