

Inapplicabilità dell'art. 13, comma 4 bis, c.p.a. in caso di connessione tra provvedimenti immediatamente lesivi emessi da Autorità differenti: la competenza territoriale afferente al provvedimento iniziale attrae a sé anche le impugnazioni dei provvedime

di Antonio La Marca

Data di pubblicazione: 8-11-2025

Secondo l'art. 13, comma 4-bis, c.p.a., "La competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza":

- tale disposizione processuale: A) si riferisce ai casi di impugnazione cumulativa di atti amministrativi legati tra loro da un nesso di presupposizione, ravvisabile solo nel caso di atti presupposti non immediatamente lesivi e dunque non autonomamente impugnati, né impugnabili; B) non regola, quindi, tutti i casi di connessione tra provvedimenti, ma solo il caso dell'impugnazione contestuale dell'atto presupposto non immediatamente lesivo e dell'atto consequenziale dal quale deriva la lesione, ragion per cui deve escludersi l'applicazione della disposizione stessa al caso in cui il primo atto produce esso stesso effetti immediatamente lesivi; C) non è applicabile nel caso in esame, nel quale l'interesse a ricorrere insorge sin dal momento dell'adozione dell'atto a monte, in quanto autonomamente e immediatamente lesivo.

Guida alla lettura

La sentenza in epigrafe scruta l'ambito applicativo del **principio del *simultaneus processus***, con particolare riferimento alla competenza territoriale in ipotesi di **connessione tra provvedimenti immediatamente lesivi**.

Nella fattispecie concreta il ricorrente aveva impugnato il diniego da parte della Questura del permesso di soggiorno e quale atti presupposti la revoca del visto di ingresso disposta dal Ministero Affari Esteri e della Cooperazione internazionale e la precedente archiviazione- da parte dello Sportello Unico per l'immigrazione- dell'autorizzazione al lavoro stagionale. Il Collegio ha, innanzitutto, chiarito che l'ultimo degli atti provvedimentali suindicati assurge sostanzialmente a revoca del nulla osta precedentemente concesso. Il permesso di soggiorno, infatti, rappresenta l'epilogo provvedimentale di un *iter* procedimentale che postula, dapprima, il nulla osta, poi, il visto di ingresso con stipula del contratto di soggiorno.

Nel caso vagliato dal Tar, dunque, gli atti presupposti non avevano natura meramente

endoprocedimentale, ma costituivano provvedimenti amministrativi lesivi dell'interesse legittimo dell'immigrato. Per tale ragione l'interesse a ricorrere doveva intendersi sorto al momento della revoca del nulla osta, ossia dell'archiviazione dell'autorizzazione al lavoro stagionale.

Da tale premessa i Giudici hanno ritenuto **inapplicabile l'art. 13, comma 4 bis, c.p.a.**, che statuisce che la competenza territoriale del provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attragga a sé anche quella afferente agli **atti presupposti**. La norma, infatti, opera solo se gli atti presupposti non siano immediatamente lesivi e non anche qualora - come nella fattispecie in esame - la lesività connoti anche gli atti provvedimenti presupposti. È possibile aggiungere che risulta eloquente in tal senso anche il dato letterale: l'art. 13, infatti, discorre di **"atti presupposti"** quindi di determinazioni amministrative prive di lesività per gli interessi legittimi e **non** di **"provvedimenti presupposti"**, ossia atti autoritativi idonei ad incidere unilateralmente nella sfera giuridica dei destinatari.

A sostegno del proprio assunto il Collegio ha richiamato anche le **pronunce nn. 17, 29 e 30 del 2014 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato** in materia di interdittiva antimafia, secondo cui ai fini della competenza per territorio l'impugnazione del provvedimento prefettizio attrae la domanda di annullamento delle successive esclusioni da gare pubbliche.

La corretta applicazione del principio del *simultaneus processus*, che mira a scongiurare il rischio di una inutile proliferazione dei processi e ad assicurare l'effettività giurisdizionale, comporta, quindi, la trattazione di tutti i giudizi innanzi al giudice nella cui circoscrizione rientra l'Amministrazione che ha adottato il "primo" provvedimento lesivo, nel caso concreto lo Sportello unico per l'immigrazione.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1470 del 2025, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Petrongolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, Questura di -OMISSIS- e Ministero degli Affari Esteri, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliataria *ex lege* con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico in Venezia, piazza S. Marco n. 63 (Palazzo ex Rea);
Prefettura di -OMISSIS- - Sportello Unico dell'Immigrazione, non costituita in giudizio,

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- del provvedimento in data -OMISSIS- con cui la Questura di -OMISSIS- ha disposto il rigetto del permesso di soggiorno per motivi di lavoro richiesto dal ricorrente;
- del sotteso provvedimento con cui in data -OMISSIS- il Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha disposto la revoca del visto di ingresso emesso in data -OMISSIS-;
- del sotteso provvedimento con cui in data -OMISSIS- la Prefettura di -OMISSIS- - Sportello Unico per l'Immigrazione ha disposto l'archiviazione dell'autorizzazione al lavoro stagionale *"per istanza disconosciuta"*;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, Questura -OMISSIS-, e del Ministero degli Affari Esteri;

Visto l'art. 16, co. 2, cod. proc. amm.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2025 il dott. Andrea De Col e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che:

- il ricorrente impugna il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato emesso dalla Questura di -OMISSIS- in data -OMISSIS-, unitamente ad altri due provvedimenti: A) il provvedimento del Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) in data -OMISSIS-, con cui gli è stato revocato il visto di ingresso nr.-OMISSIS-, emesso in data -OMISSIS-; B) il provvedimento dello Sportello Unico per l'Immigrazione di -OMISSIS- in data -OMISSIS-, con cui è stata archiviata l'autorizzazione al lavoro stagionale nr. -OMISSIS- *"per istanza disconosciuta"*;

- l'Amministrazione intimata, costituitasi in giudizio per chiedere il rigetto del ricorso, ha prodotto relazioni informative della Questura della Provincia di -OMISSIS-, dell'Ambasciata d'Italia di Colombo e dello Sportello Unico per l'Immigrazione di -OMISSIS-, e con memoria depositata in data 13 settembre 2025 ha insistito per la reiezione della domanda cautelare osservando che l'avversato provvedimento dello Sportello Unico per l'Immigrazione di -OMISSIS- in data -OMISSIS- ed i successivi provvedimenti adottati nei confronti del ricorrente – da qualificare come atti vincolati – sono dipesi dal disconoscimento (mediante la denuncia querela proposta in data -OMISSIS-) delle richiesta di nulla osta relativa al ricorrente da parte del soggetto richiedente;

- all'odierna camera di consiglio il Collegio ha rilevato d'ufficio, ai sensi dell'art. 15, comma 1, c.p.a., la propria incompetenza territoriale, prospettando la devoluzione della controversia alla cognizione del T.A.R. Campania, Sezione distaccata di -OMISSIS-, territorialmente competente a conoscere del provvedimento di archiviazione del nulla osta al lavoro stagionale;

Considerato che:

- l'assunzione di uno straniero extracomunitario è possibile nel rispetto della sequenza procedurale così definita dal d.lgs. n. 286/1998: A) rilascio del nulla osta; B) rilascio del visto d'ingresso, con successiva stipula del contratto di soggiorno; C) rilascio del permesso di soggiorno;

- nel caso di specie, si è verificata una concatenazione temporale di provvedimenti, immediatamente ed autonomamente lesivi, adottati da distinte articolazioni dell'Amministrazione statale, all'esito di distinti ed autonomi procedimenti: A) l'archiviazione del nulla osta al lavoro stagionale, da parte dello Sportello Unico per l'Immigrazione di -OMISSIS- (atto a monte); B) la revoca del visto di ingresso, da parte del MAECI (primo atto a valle); C) il diniego del permesso di soggiorno da parte della Questura di -OMISSIS-(secondo atto applicativo a valle), quest'ultimo accompagnato dal decreto di espulsione (adottato dal Prefetto di -OMISSIS-in data -OMISSIS-);

- rispetto all'avversato provvedimento dello Sportello Unico per l'Immigrazione di -OMISSIS- in data -OMISSIS- - da qualificare come una revoca del nulla osta precedentemente rilasciato e, quindi, come un provvedimento autonomamente lesivo - sia la revoca del visto di ingresso sia il diniego del permesso di soggiorno si configurano anch'essi come provvedimenti autonomamente lesivi, connessi per accessorietà al provvedimento a monte;

Considerato che:

- secondo l'art. 13, comma 4-bis, c.p.a., *“La competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza”*;

- tale disposizione processuale: A) si riferisce ai casi di impugnazione cumulativa di atti amministrativi legati tra loro da un nesso di presupposizione, ravvisabile solo nel caso di atti

presupposti non immediatamente lesivi e dunque non autonomamente impugnati, né impugnabili; B) non regola, quindi, tutti i casi di connessione tra provvedimenti, ma solo il caso dell'impugnazione contestuale dell'atto presupposto non immediatamente lesivo e dell'atto consequenziale dal quale deriva la lesione, ragion per cui deve escludersi l'applicazione della disposizione stessa al caso in cui il primo atto produce esso stesso effetti immediatamente lesivi; C) non è applicabile nel caso in esame, nel quale l'interesse a ricorrere insorge sin dal momento dell'adozione dell'atto a monte, in quanto autonomamente e immediatamente lesivo;

Considerato che, alla luce di quanto precede, deve ritenersi che la competenza territoriale del T.A.R. Campania, Sezione distaccata di -OMISSIS- - competente a conoscere del provvedimento di revoca del nulla osta - attragga a sé anche la competenza a conoscere delle impugnazioni aventi ad oggetto i provvedimenti di revoca del visto di ingresso e di diniego del permesso di soggiorno, e ciò per le seguenti ragioni:

- come correttamente evidenziato dallo stesso ricorrente, *«il provvedimento del MAECI, della Prefettura di -OMISSIS- e della Questura di -OMISSIS- si inseriscono in una procedura sostanzialmente unitaria finalizzata al rilascio in favore dello straniero del titolo di soggiorno dallo stesso richiesto»;*

- sebbene il codice del processo amministrativo, nel sancire il principio di inderogabilità della competenza territoriale (art. 13, comma 1, cod. proc. amm.), non abbia dettato una regola specifica sul mutamento della competenza territoriale per ragioni di connessione - presenta portata generale il principio del *simultaneus processus* e della concentrazione davanti ad un unico giudice delle cause connesse, principio che trova la propria *ratio* giustificatrice nei principi dell'effettività della tutela giurisdizionale (art. 1 cod. proc. amm.) e della ragionevole durata del processo (art. 2, comma 2, cod. proc. amm.), nonché ulteriore conferma nell'art. 32 cod. proc. amm., che consente il cumulo delle domande giudiziali innanzi allo stesso giudice;

- in coerenza con i predetti principi, secondo le sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17, n. 29 e n. 30 del 2014 in materia di interdittive antimafia, nel rapporto tra l'atto prefettizio interdittivo e gli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante - fattispecie assimilabile a quella in esame - si realizza una particolare forma di connessione, in base alla quale la causa principale (impugnazione dell'interdittiva) attrae a sé la causa accessoria (impugnazione degli atti di esclusione dalla gara), anche se trattasi di provvedimenti adottati da autorità diverse;

- tale ricostruzione sul *«rapporto di connessione tra causa principale e causa accessoria»* è applicabile anche nel caso in esame, perché la *«portata espansiva»* (per usare le parole dell'Adunanza Plenaria) della revoca del nulla osta non può certo farla assurgere ad *«atto generale»*, trattandosi di un provvedimento che produce effetti nei confronti di un soggetto nominato e specifico;

- diversamente opinando, questo Tribunale sarebbe chiamato a sindacare - per il tramite del sindacato sul diniego del permesso di soggiorno disposto dalla Questura di -OMISSIS-- vizi dell'azione amministrativa che riguardano la revoca del nulla osta disposta dello Sportello

Unico per l'Immigrazione di -OMISSIS- e, come tali, rientrano nella cognizione del T.A.R. Campania, Sezione distaccata di -OMISSIS-;

Ritenuto, pertanto, che - in applicazione dell'art. 39, comma 1, cod. proc. amm. (secondo il quale *"Per quanto non disciplinato dal presente codice si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali"*) con l'art. 31 cod. proc. civ. (nella parte in cui dispone che *"La domanda accessoria può essere proposta al giudice territorialmente competente per la domanda principale affinché sia decisa nello stesso processo..."*) - dev'essere declinata la competenza territoriale di questo Tribunale, a favore di quella del T.A.R. Campania, Sezione distaccata di -OMISSIS-, innanzi al quale il processo potrà essere riassunto a norma dell'art. 15, comma 4, c.p.a., mentre la novità della questione processuale consente di compensare le spese di lite;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) dichiara la propria incompetenza territoriale, che declina a favore del T.A.R. Campania, Sezione distaccata di -OMISSIS-, innanzi al quale il processo potrà essere riassunto a norma dell'art. 15, comma 4, c.p.a..

Spese compensate.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Polidori, Presidente

Marco Rinaldi, Consigliere

Andrea De Col, Primo Referendario, Estensore