

COMPETENZA: Processo amministrativo - Competenza - Esclusione dalle agevolazioni Invitalia s.p.a. - Agevolazioni destinate ad attività da localizzarsi nella singola Regione - Competenza del Tar territoriale.

Cons. Stato, Sez. IV, ordinanza 30 agosto 2021, n. 6067

“[...] nel caso di impugnazione di provvedimenti di non ammissione ad agevolazioni finanziarie relative ad attività localizzabili in territorio rientrante nella competenza territoriale di un TAR regionale, deve essere dichiarata la competenza di quest’ultimo e non già del TAR Lazio.

Pertanto, nel caso di specie, deve essere dichiarata la competenza del TAR per la Sicilia, sezione staccata di Catania [...]”.

Visti l’ordinanza suindicata e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di Ministero dello Sviluppo Economico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2021 il Cons. Oberdan Forlenza; nessuno presente per le parti;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

1. Con ordinanza 26 febbraio 2021, n. 2397, il TAR per il Lazio, sez. III *ter*, ha richiesto d’ufficio il regolamento di competenza, ai sensi dell’art. 15, co. 5, c.p.a.

Il ricorso pendente innanzi al TAR Lazio era stato in origine proposto innanzi al TAR Sicilia – Sezione staccata di Catania, per ottenere l’annullamento del provvedimento di non ammissione alle agevolazioni, adottato da Invitalia S.p.a. nell’ambito del “*regime di aiuto finalizzato a sostenere la nascita e lo sviluppo, su tutto il territorio nazionale, di start up innovative*”; agevolazioni destinate ad attività da localizzarsi in Sicilia.

Con ordinanza n. 149 del 2021, il TAR Sicilia, sezione staccata di Catania ha dichiarato la propria incompetenza territoriale in favore del TAR Lazio – Roma, sulla base di un orientamento giurisprudenziale (in particolare, del Consiglio di Stato, sez. IV, 16 luglio 2012, n. 4131) secondo il quale, con riferimento all’impugnativa degli atti emanati dall’Agenzia Invitalia – che ha sede a Roma -, in applicazione del criterio principale determinativo della competenza (sede del soggetto pubblico emanante) *ex art. 13, comma 1, c.p.a.*, va riconosciuta la competenza territoriale inderogabile del TAR centrale, in considerazione del fatto che l’effetto diretto del provvedimento sarebbe identificabile esclusivamente nella stipula del contratto di finanziamento e non nella realizzazione dell’attività, oggetto del finanziamento stesso.

Il TAR Lazio ritiene:

- “non applicabile in questo giudizio il detto orientamento, in ragione della prevalenza da accordarsi al diverso criterio dell’efficacia dell’atto, come riconosciuto anche dalla Plenaria con le successive pronunce nn. 3 e 4 del 2013 e reiteratamente e costantemente affermato da una giurisprudenza decennale di questo tribunale (ex multis, questa Sezione, ordinanze n. 12943 e n. 9520 del 2020; n. 12076, n. 4059, n. 2633 e n. 1298 del 2019; n. 9666 del 2018; n. 10248 del 2017; n. 791 del 2011)”;

- “che per “effetti diretti” dell’atto debba qui intendersi l’incentivazione di una certa attività mediante il suo finanziamento, conformemente alla ratio della normativa di riferimento attributiva dello stesso potere dell’Agenzia, e che la stipula della convenzione rappresenta solo la fonte di regolazione del rapporto, ovvero lo strumento mediante il quale il finanziamento è destinato a produrre i propri effetti”;

- che “il provvedimento di non ammissione agli incentivi adottato da Invitalia - oggetto del presente giudizio - abbia effetti territorialmente limitati, atteso che il finanziamento di cui si tratta, la cui erogazione non è collegata ad alcuna graduatoria nazionale, viene richiesto per essere utilizzato in un ambito locale circoscritto, coincidente nella specie con una porzione del territorio della Regione Siciliana”.

Sulla base di tali rilievi e di ulteriori considerazioni esposte in ordinanza, il TAR Lazio ritiene che il ricorso non sembra rientrare nell’ambito della propria competenza ed ha pertanto richiesto di ufficio il regolamento di competenza.

Si è costituito nella presente fase del giudizio il Ministero dello sviluppo economico.

All’udienza in camera di consiglio del 13 maggio 2021, la questione di competenza è stata riservata in decisione.

2. Il Consiglio di Stato deve dichiarare la competenza del TAR Sicilia, sezione staccata di Catania, a decidere la presente controversia.

Come è noto, l’art. 13 c.p.a. prevede (comma 1), quale criterio principale determinativo della competenza, che “sulle controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi, comportamenti di pubbliche amministrazioni è inderogabilmente competente il tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione territoriale esse hanno sede”, salvo che i predetti atti abbiano “effetti diretti . . . limitati all’ambito territoriale della regione in cui il tribunale ha sede”.

Il Collegio non ignora che - con una precedente decisione (la n. 4131/2012, a sua volta richiamante la precedenza ordinanza sez. IV, 29 aprile 2011, n. 2560), ordinanza citata da ambedue i Tribunali amministrativi e non condivisa dal TAR Lazio, che ha proposto il presente regolamento – questa

Sezione in una controversia avente oggetto analogo alla presente, ha dichiarato la competenza del TAR Lazio.

A tali conclusioni le precedenti ordinanze sono pervenute, sul rilievo che:

- *“l’effetto diretto dell’ammissione all’agevolazione o al suo diniego altro non è se non l’acquisizione di una posizione giuridica pretensiva o oppositiva, la prima intesa ad ottenere la stipulazione del contratto, la seconda a conseguire l’eventuale riesame della determinazione negativa previo annullamento della medesima, e quindi a seconda dei casi attività negoziali o provvedimenti che si svolgono sempre presso l’Agenzia nella sua sede”;*

- *“rispetto a tale ineludibile effetto diretto, nessun rilievo può assumere la circostanza che, una volta conseguita la necessaria provvista finanziaria, quale che ne sia la forma, essa sia impiegata nell’ambito territoriale nel quale si localizza l’iniziativa imprenditoriale agevolata; quest’ultima, a ben guardare, non è nemmeno in senso proprio un effetto del provvedimento di ammissione o di diniego, sebbene la causa, in senso economico-politico-sociale, giustificatrice dell’intero sistema di agevolazioni recato dal d. lgs. n. 185/2000”.*

3. Anche alla luce delle argomentazioni esposte nell’ordinanza di richiesta del presente regolamento di competenza, il Collegio ritiene di dover giungere a conclusioni diverse da quelle esposte nelle proprie surrichiamate ordinanze.

Occorre, innanzi tutto, precisare che non possono assumere rilievo, ai fini della decisione sulla competenza:

- né le considerazioni a suo tempo svolte nell’ordinanza di questa Sezione n. 4131/2012, secondo cui *“la concentrazione della competenza nel TAR centrale risiede . . . nell’esigenza di evitare una disseminazione di competenza e una proliferazione di possibili diversificati indirizzi giurisprudenziali, a fronte di una Agenzia “centrale” e dunque nella finalità di “garantire una tendenziale uniformità di indicazioni e indirizzi giurisprudenziali”;*

- né le considerazioni svolte nella presente ordinanza del TAR Lazio, laddove si afferma che l’interpretazione da esso proposta, in favore della competenza dei TAR regionali *“è in linea con l’esigenza . . . di non accrescere oltremodo il carico del TAR centrale”.*

Si tratta, in ambedue i casi, di argomentazioni di tenore non strettamente giuridico, afferendo entrambe a considerazioni di “politica giudiziaria”, che possono essere spese solo *“ad colorandum”* del sostegno all’una o all’altra tesi, essendo riservata al legislatore la decisione sul criterio dell’attribuzione della competenza. Ed è, in questo caso, facile rilevare come gli artt. 14 e 135 c.p.a. non comprendono le controversie del tipo ora in esame tra quelle rientranti nella competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio.

Ciò che occorre considerare, ai fini del riconoscimento della competenza del TAR Lazio ovvero del TAR regionale, è se, pur in presenza di una amministrazione pubblica o soggetto ad essa equiparata (tale essendo da considerare Invitalia S.p.a.) con sede in Roma, gli atti da questa adottati producano (o meno) “*effetti diretti . . . limitati all’ambito territoriale della regione in cui il Tribunale ha sede*”. Nel caso di specie – in ciò condividendo la prospettazione dell’ordinanza – per “*effetti diretti*” non si possono intendere la stipula del contratto di finanziamento ovvero l’insorgenza di una posizione di interesse legittimo pretensivo alla stipula del contratto; ma, diversamente opinando, per effetto diretto deve intendersi il conseguimento dell’agevolazione finanziaria pubblica teleologicamente collegata alla realizzazione agevolata di una certa iniziativa economica territorialmente localizzata. Ciò che costituisce il bene che rappresenta il cd. “lato interno” dell’interesse legittimo pretensivo è il conseguimento dell’agevolazione, cui si perviene per il tramite del provvedimento di concessione, che la conforma in relazione alle modalità di spesa ed al territorio specifico nell’ambito del quale essa è spendibile, dove cioè è da localizzarsi o è già localizzato l’intervento.

In tale contesto, il contratto assume la ordinaria natura di contratto ausiliario di provvedimento concessorio, essendo la sua funzione tipica quella di regolare aspetti patrimoniali connessi all’esercizio del potere amministrativo (già esercitato e “consumato” con l’emanazione del provvedimento).

Esso, dunque, può essere condivisibilmente definito “*fonte di regolazione del rapporto*” ovvero “*strumento mediante il quale il finanziamento è destinato a produrre i propri effetti*” (così come sostenuto nell’ordinanza del TAR Lazio), nella misura in cui ci si riferisca (limitatamente) agli effetti patrimoniali “ulteriori”, derivanti da un rapporto giuridico con l’amministrazione pubblica geneticamente regolato dal provvedimento amministrativo.

In nessun caso, dunque, l’ “effetto” del provvedimento di concessione può essere considerato un (nuovo) interesse legittimo pretensivo alla stipula del contratto, così duplicando i rapporti giuridici intercorrenti con l’amministrazione pubblica, ma esso è sempre rappresentato dal conseguimento del bene della vita (nel caso di specie, l’agevolazione), che – in ampia applicazione dell’art. 810 c.c. – costituisce il “*bene*” (non presente, ma da conseguirsi) sul quale “insiste” l’interesse legittimo pretensivo.

D’altra parte, è appena il caso di osservare che se l’effetto diretto dell’atto consistesse nell’insorgenza di un ulteriore interesse legittimo pretensivo, occorrerebbe paradossalmente affermare che, essendosi l’effetto realizzato nel patrimonio giuridico dell’istante, ciò non radicherebbe necessariamente la competenza del TAR Lazio, ma occorrerebbe verificare di volta in volta, secondo il criterio civilistico della residenza, quale possa essere il TAR competente (essendo,

a tutta evidenza, la sede di Roma solo il luogo di sottoscrizione del contratto e, dunque, di realizzazione del nuovo interesse legittimo pretensivo non oggetto del primo giudizio).

E' appena il caso di aggiungere che è il bene della vita connesso all'interesse legittimo pretensivo in virtù del quale si è sollecitato l'esercizio del potere amministrativo a dover essere considerato, anche nel caso in cui l'agevolazione richiesta venga negata. Il provvedimento negativo, infatti, non fonda una nuova ed autonoma posizione di interesse legittimo oppositivo (in ciò non potendosi concordare con la precedente ordinanza n. 4131/2012), ma sollecita esclusivamente la tutela giurisdizionale contro il provvedimento negatorio della soddisfazione dell'interesse legittimo pretensivo, che resta la posizione per la cui tutela si agisce in giudizio.

4. Per le ragioni sin qui esposte, nel caso di impugnazione di provvedimenti di non ammissione ad agevolazioni finanziarie relative ad attività localizzabili in territorio rientrante nella competenza territoriale di un TAR regionale, deve essere dichiarata la competenza di quest'ultimo e non già del TAR Lazio.

Pertanto, nel caso di specie, deve essere dichiarata la competenza del TAR per la Sicilia, sezione staccata di Catania.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), pronunciando in sede di regolamento di competenza (r.g. n. 1747/2021) richiesto di ufficio dal TAR per il Lazio nel giudizio r.g. n. 860/2021 innanzi ad esso pendente, dichiara la competenza del TAR Sicilia, sezione staccata di Catania.

Nulla per le spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

Luca Lamberti, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

L'ESTENSORE

Oberdan Forlenza

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco