

La revoca dell'incarico di componente del Collegio Consultivo Tecnico (CCT) rientra nella sfera di competenza del giudice ordinario

di Giusy Casamassima

Data di pubblicazione: 8-1-2025

Sussiste il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda di annullamento del provvedimento di revoca dell'incarico, in precedenza conferito, di componenti di un collegio consultivo tecnico (CCT) di cui all'art. 215 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (codice dei contratti pubblici). Difatti, la decisione di revocare l'incarico – al pari della scelta del componente da indicare nel costituendo collegio consultivo tecnico – costituisce espressione di un potere di natura privatistica il cui sindacato va devoluto al giudice ordinario in quanto viene in rilievo una posizione di diritto soggettivo, non di interesse legittimo. Difatti, se paritaria è la posizione delle parti di un contratto pubblico, altrettanto è a dirsi rispetto al rapporto che si viene ad instaurare fra la parte contrattuale, sia essa pubblica o privata, da un lato, e i componenti di parte da essa scelti per la composizione del CCT, rapporto che può ricondursi alla figura del mandato.

Publicato il 11/11/2024

N. 01582/2024 REG.PROV.COLL.

N. 01583/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso numero di registro generale 1583 del 2024, proposto da
Chiara Lucia Angela Parasiliti e Aldo Lazzaro, rappresentati e difesi dall'avvocato Giovanni

Mandolfo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Agenzia del Demanio, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia del Demanio Direzione Regionale Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Catanzaro, domiciliataria *ex lege* in Catanzaro, via G. Da Fiore, 34;

nei confronti

Repin S.r.l., Pancrazio Maria Savasta, Francesco Antonio Zaccone, Rosario Vinciguerra, Giovanni La Rosa, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

e/o la declaratoria di nullità, previa sospensione cautelare degli effetti, dei seguenti atti e/o provvedimenti:

1) la determina direttoriale del 12.09.2024 numero 18915 di protocollo, comunicata ai ricorrenti con pec del 13.09.2024, con cui l'Agenzia del Demanio - Direzione Regionale Calabria ha disposto la revoca del provvedimento di nomina, quale componenti del Collegio Consultivo Tecnico, dell'Avvocato Chiara Lucia Angela Parasiliti e dell'Architetto Aldo Lazzaro; 2) ove occorra e per quanto di interesse le seguenti note della Direzione Regionale Calabria dell'Agenzia del Demanio: 2.1) del 23.09.2024 indirizzata all'Avvocato Parasiliti e 2.2) del 23.09.2024 indirizzata all'Architetto Lazzaro, con entrambe le quali la Direzione Regionale Calabria dell'Agenzia del Demanio, a seguito di preavvisi di impugnazione ricevuti dall'Avvocato Parasiliti e dall'Architetto Lazzaro, dopo aver asserito di avere svolto una "valutazione dell'interesse pubblico", senza tuttavia motivare l'iter logico seguito e in cosa tale interesse pubblico consisterebbe, ha confermato il proprio precedente provvedimento di revoca, ribadendo che non sussisterebbe nel caso di specie "alcun diritto soggettivo" del professionista "leso dal provvedimento di revoca adottato", anche in quanto "...i componenti di parte, non sono stati individuati a seguito di una procedura ad evidenza pubblica, ma nominati dalla Stazione appaltante a seguito di un avviso avente lo scopo di individuare soggetti idonei all'incarico di componente del CCT, senza l'instaurazione di posizioni giuridiche od obblighi negoziali nei confronti del Agenzia del Demanio Direzione Regionale Calabria..." (sicché, ha concluso che "...la scrivente darà seguito ad ogni azione necessaria per la costituzione del CCT, come previsto per legge e quindi alla conseguente sostituzione dei componenti di parte, stante la carenza di interessi legittimi e diritti soggetti sottesi..."); 2.3) del 24.07.2024 numero 16097 di protocollo; 2.4) del 29.07.2024; 2.5) del 31.07.2024 numero 13755 di protocollo; 2.6) del 06.08.2024 (rectius 09.08.2024) numero 17426 di protocollo; 3) tutti gli atti precedenti e/o successivi, comunque connessi o presupposti e/o consequenziali, ivi compresi, ove occorra e per quanto di interesse: 3.1) ogni atto e/o provvedimento non meglio conosciuto con cui la Direzione Regionale Calabria dell'Agenzia del Demanio – come annunciato con pec del 23.09.2024 – stia dando seguito "...ad ogni azione necessaria per la costituzione del CCT... e quindi alla conseguente sostituzione dei componenti di parte..."; 3.2) il punto 3 dello "avviso

pubblico per la costituzione di due elenchi, al fine di individuare i componenti di parte del collegio consultivo tecnico” del 12.05.2023, nella parte in cui si indica che “...il presente avviso ha scopo di individuare soggetti idonei all'incarico di componente del CCT, senza l'instaurazione di posizioni giuridiche od obblighi negoziali nei confronti dell'Agenzia del Demanio Direzione Regionale Calabria, che si riserva la possibilità di sospendere, modificare o annullare, in tutto o in parte, il procedimento avviato...”, ove interpretato nel senso che la Direzione Regionale Calabria dell'Agenzia del Demanio abbia con tale avviso inteso riservarsi la possibilità di revocare ad nutum o comunque al di fuori degli eccezionali casi previsti dalla legge, i componenti del Collegio Consultivo Tecnico dalla stessa nominati.

Nonché ai sensi dell'articolo 116 c.p.a., a) avverso e per l'annullamento delle due note del 04.10.2024, inviate a mezzo pec in pari data ai ricorrenti, con cui la Direzione Regionale Calabria dell'Agenzia del Demanio ha in concreto denegato l'accesso alla documentazione dagli stessi richiesta con le istanze del 30.09.2024; b) perché sia accertato e dichiarato il diritto dei ricorrenti ad accedere, ai sensi di legge, alla documentazione richiesta con le citate istanze del 30.09.2024, con ordine all'Amministrazione di procedere con la sua ostensione ed estrazione di copia.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agenzia del Demanio e del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia del Demanio Direzione Regionale Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2024 il dott. Nicola Ciconte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Con il ricorso in epigrafe, i ricorrenti insorgono avverso gli atti con i quali l'Agenzia del Demanio ha disposto la revoca dell'incarico in precedenza loro conferito di componenti di parte di un Collegio Consultivo Tecnico (CCT), ed al contempo propongono domanda ai sensi dell'art.116 c.p.a. avverso il diniego di accesso alle istanze rispettivamente formulate il 30 settembre 2024.

2. L'amministrazione resistente, costituitasi in giudizio, eccepisce, rispetto alla domanda di annullamento, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore di quello ordinario, e chiede, in subordine, il rigetto del ricorso.

3. Occorre preliminarmente esaminare la questione giurisdizione, sollevata dalla Agenzia del Demanio sulla domanda di annullamento degli atti di revoca della nomina dei ricorrenti quali

componenti il CCT.

3.1. Segnatamente, l'amministrazione eccepisce il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario, sostenendo la natura meramente privatistica degli atti impugnati, in particolare, qualificando l'incarico di componente del CCT da parte dell'Agenzia del Demanio quale mandato, e inquadrando gli atti impugnati nella revoca per giusta causa ex art.1723 c.c.

3.2. Sul punto, i ricorrenti sostengono, di contro, che *“gli atti di revoca siano espressione di potere autoritativo dell'Amministrazione”* e richiamano, a sostegno, la pronuncia del TAR della Sicilia, sezione distaccata di Catania, 20 giugno 2022, n.1638, con la quale si è affermata la giurisdizione del giudice amministrativo in caso di impugnazione del rifiuto della stazione appaltante di costituzione del collegio consultivo tecnico, deducendo che *“gli illegittimi provvedimenti adottati, finiscono per determinare in sostanza la revoca unilaterale dell'intero Organo collegiale, posto che una eventuale ricomposizione determina la riedizione dell'intera procedura di individuazione dello stesso”*.

3.3. Ritiene, tuttavia, il Collegio che l'eccezione sia fondata e che vada, conseguentemente, declinata la giurisdizione in favore del giudice ordinario.

3.4. Nella vicenda in esame, l'Agenzia del Demanio, Direzione Regionale Calabria, ai fini della scelta dei due componenti di parte del CCT da costituirsi, ai sensi degli artt.215 ss., d.lgs. 31 marzo 2023, n.36, in relazione ad uno specifico appalto pubblico (“Lavori di Riqualficazione del Centro Polifunzionale della Polizia di Stato “Antonio Manganelli” – XII Reparto Mobile di Reggio Calabria. RCB1171/Parte. CUP: G31I17000470001; CIG: 867379306C. Contratto del 25/11/2021 Prot. n. 2021/24240”), ha provveduto, tramite avviso pubblico, alla costituzione di due elenchi di soggetti interessati ed in possesso dei requisiti prescritti – per ingegneri ed architetti, il primo, e per giuristi, il secondo – dal quale attingere attraverso sorteggio pubblico.

All'esito della costituzione degli elenchi, sono risultati sorteggiati i due ricorrenti, rispettivamente appartenenti alle due categorie di candidati, che, pertanto, l'amministrazione resistente ha provveduto a nominare componenti del CCT.

Il Collegio si poi costituito, con la scelta, da parte della società aggiudicataria, dei propri componenti di parte, e con la successiva nomina del presidente, da parte dei quattro membri così nominati.

Senonché, nel corso della esecuzione dell'appalto, è sorto un contrasto fra l'Agenzia del Demanio, da un lato, ed il Collegio Consultivo Tecnico, dall'altro, in ordine alla richiesta di quest'ultimo di effettuare un sopralluogo sul cantiere, che la prima ha negato sul presupposto che tale attività non rientri fra i compiti del CCT ed esporrebbe i suoi componenti a rischi per la sicurezza e l'incolumità.

Persistendo la contrapposizione – che, peraltro, ha direttamente interessato i rapporti fra la stazione appaltante ed i componenti dalla stessa designati quali propri rappresentanti – l'amministrazione resistente ha, infine, deciso di revocare l'incarico di componente di parte

del CCT conferito agli odierni resistenti e di provvedere alla nomina di due diversi candidati, attingendo dai riferiti elenchi.

3.5. Così ricostruita in fatto la vicenda, occorre preliminarmente osservare che il richiamo, da parte dei ricorrenti, della citata sentenza n.1638/2022 Tar Sicilia – Catania non risulti pertinente.

Nel caso deciso con la citata pronuncia, era in discussione la legittimità del rifiuto, opposto dalla stazione appaltante, di costituire il Comitato, in un caso in cui la costituzione era obbligatoria. Ciò che ha indotto il giudice amministrativo ad osservare come il CCT sia *“un organo la cui costituzione, ancorché successiva al contratto, non costituisce una libera scelta dell’operatore economico (espressione di autonomia contrattuale) al fine di risolvere questioni che potrebbero sorgere nel corso dell’esecuzione dei lavori, ma si pone quale espressione di un potere autoritativo vincolato (essendo la relativa costituzione obbligatoria) con il fine di soddisfare un interesse pubblico (la rapida risoluzione delle controversie in fase esecutiva al fine del dare un’accelerazione agli investimenti e alla realizzazione e completamento delle infrastrutture) [...] Nel caso in esame è proprio l’interesse pubblico reso esplicito dalla norma in esame - che prevede peraltro una vera e propria disciplina di carattere pubblicistico - che indica l’esistenza di un potere autoritativo (vincolato) della pubblica amministrazione, rivelando quindi la giurisdizione amministrativa.”*

Nella fattispecie all’esame di questo Collegio, invece, si è in una fase successiva alla (e diversa dalla) decisione (obbligatoria) di costituire del CCT, nell’ambito della quale non vi è dubbio che la stazione appaltante, da una parte, e la società appaltatrice, dall’altra, siano parti del contratto pubblico, poste in una posizione di parità. Nemmeno viene in rilievo la decisione di costituire l’organo, bensì la scelta dei componenti di parte; e, in tale ambito, la stazione appaltante non è soggetto pubblico bensì parte di un contratto, chiamata, al pari del soggetto privato, a contribuire alla costituzione di un organo le cui determinazioni, salvo espressa volontà contraria, hanno natura di lodo contrattuale ai sensi dell’art.808-ter c.p.c. (art.215, co.2, codice contratti pubblici).

Se paritaria è la posizione dei contraenti, pubblico e privato, altrettanto è a dirsi rispetto al rapporto che si viene ad instaurare fra la parte contrattuale, sia essa pubblica o privata, da un lato, e i componenti di parte da essa scelti per la composizione del Collegio Consultivo Tecnico. Rapporto che, come pure dedotto dalla resistente, può ricondursi alla figura del mandato (artt.1703 ss. c.c.), ed ha natura fiduciaria.

Nella scelta del componente di parte da indicare per il costituendo Collegio Consultivo Tecnico, la stazione appaltante non esercita un potere pubblicistico bensì un potere di natura privatistica.

Lo stesso è a dirsi per la decisione di revocare quella scelta, ove il rapporto di fiducia venga meno. Anche in questo caso, l’amministrazione esercita un potere privato il cui sindacato è sottratto alla giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto a venire in rilievo è una posizione di diritto soggettivo, non di interesse legittimo.

3.6. In conclusione, va dichiarata la inammissibilità della domanda di annullamento per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, spettando la cognizione della controversia al giudice ordinario, innanzi al quale il processo può essere riassunto ai sensi dell'art. 11 c.p.a.

4. Quanto alla azione ex art.116 c.p.a. proposta dai ricorrenti avverso e per l'annullamento delle due note del 04.10.2024 con cui la Direzione Regionale Calabria dell'Agenzia del Demanio ha in concreto denegato l'accesso alla documentazione dagli stessi richiesta con le istanze del 30.09.2024 e perché sia accertato e dichiarato il diritto dei ricorrenti ad accedere alla documentazione richiesta, la stessa verrà separatamente trattata in altra udienza camerale, da fissarsi successivamente.

5. Trattandosi di pronuncia non definitiva, le spese di lite verranno regolate all'esito del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara inammissibile, per difetto di giurisdizione, la domanda di annullamento;
- rinvia a successiva udienza in camera di consiglio, la trattazione della domanda ex art.116 c.p.

Spese al definitivo.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Pennetti, Presidente

Arturo Levato, Primo Referendario

Nicola Ciconte, Referendario, Estensore

Guida alla lettura

Con la pronuncia **n. 1582** dello scorso 11 novembre, la **I Sezione del TAR Catanzaro** ha affermato un importante principio in merito alla **giurisdizione sulle controversie relative all'impugnazione della revoca dell'incarico di componente del Collegio Consultivo Tecnico (CCT)**.

La controversia trae origine dalla decisione di una stazione appaltante di revocare l'incarico a due membri del CCT, da essa nominati previo sorteggio da un elenco pubblico.

Il Collegio, partendo dalla considerazione che nella fattispecie oggetto di giudizio ad essere controversi sono atti afferenti alla fase privatistica dell'appalto - successiva alla (e diversa dalla) decisione (obbligatoria) di costituire il CCT – afferma che: *i) la stazione appaltante e la società appaltatrice sono parti di un contratto pubblico*, poste in **una posizione di perfetta parità**; conseguentemente **la stazione appaltante agisce non come un soggetto pubblico**, che esercita un potere autoritativo; *ii) se paritaria è la posizione dei contraenti, pubblico e privato, altrettanto è a dirsi rispetto al rapporto che si viene a instaurare fra la parte contrattuale, sia essa pubblica o privata, da un lato, e i componenti di parte, da essa scelti per la composizione del CCT, dall'altro; rapporto che può ricondursi alla figura del mandato fiduciario, regolato dagli artt. 1703 e ss c.c.; iii) quanto affermato trova - altresì - applicazione rispetto alla decisione di revocare la scelta, ove il rapporto di fiducia venga meno; anche in questo caso, infatti, **l'amministrazione esercita un potere privato**, il cui sindacato è sottratto alla giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto a venire in rilievo è una posizione di diritto soggettivo, non di interesse legittimo.*

Alla luce di tali considerazioni, il Collegio ha dichiarato l'inammissibilità della domanda di annullamento per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, spettando la cognizione della controversia al giudice ordinario.

Di particolare interesse, inoltre, la parte della pronuncia in cui il TAR Catanzaro ha escluso la pertinenza, al caso sottoposto alla sua attenzione, della sentenza n. 1638/2022 del TAR Sicilia, Catania, richiamata da parte ricorrente.

Nel caso deciso dalla citata decisione ad essere in discussione era l'illegittimità del rifiuto, opposto dalla stazione appaltante, di costituire il CCT, in un caso in cui la costituzione era obbligatoria.

In tale ipotesi, il TAR Catania ha affermato che: ***“un organo la cui costituzione, ancorché successiva al contratto, non costituisce una libera scelta dell'operatore economico (espressione di autonomia contrattuale) al fine di risolvere questioni che potrebbero sorgere nel corso dell'esecuzione dei lavori, ma si pone quale espressione di un potere autoritativo vincolato (essendo la relativa costituzione obbligatoria) con il fine di soddisfare un interesse pubblico (la rapida risoluzione delle controversie in fase esecutiva al fine del dare un'accelerazione agli investimenti e alla realizzazione e completamento delle infrastrutture) [...]. Nel caso in esame è proprio l'interesse pubblico reso esplicito dalla norma in esame - che prevede peraltro una vera e propria disciplina di carattere pubblicistico - che indica l'esistenza di un potere autoritativo (vincolato) della pubblica amministrazione, rivelando quindi la giurisdizione amministrativa.”***

Con la pronuncia in commento, dunque, i Giudici amministrativi, ribadiscono che **il discrimen tra le due giurisdizioni è individuabile nella spendita del potere pubblico**: nel caso affrontato da parte del TAR Catania, afferente ad una **ipotesi di mancata costituzione obbligatoria del CCT, la stazione appaltante spende un potere autoritativo** e, pertanto, **la**

giurisdizione è devoluta al giudice amministrativo; nel (differente) caso al vaglio del TAR Catanzaro, invece, la controversia inerisce a **questioni sorte successivamente alla stipulazione del contratto** e, dunque, in una **fase connotata dalla natura privatistica delle posizioni delle parti** e in cui, dunque, **non è individuabile alcuna spendita del potere pubblico da parte della P.A.**