

Publicato il 05/02/2025

N. 00062/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00118/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 118 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da A. e A. Sede Provinciale dell'A., in persona dei rispettivi Presidenti in carica, nonché M. B. e T. A., tutti rappresentati e difesi dall'avvocato F. C., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in L'Aquila, via C. A. n. 14; R. L., rappresentato e difeso dagli avvocati V. A. C. e F. C., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; V. A. C. ed E. C., rappresentati e difesi ai sensi dell'articolo 22, comma 3, del codice del processo amministrativo nonché dall'avvocato F. C., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di T., in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato F. B., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in L'Aquila, via M. n. 13;

nei confronti

F. D. M., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della deliberazione della Giunta Comunale n. 136 del 27 novembre 2019, avente ad oggetto "Individuazione dei commissari per l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 67-quater comma 2, lett. A) del D.L. 83/2014";

- degli atti ad essa presupposti e conseguenti e, segnatamente, i decreti del Sindaco del Comune di T. n. 1435, n. 1436 e n. 1439 del 19 febbraio 2020, aventi ad oggetto “Nomina Commissari ai sensi dell’art. 12 del Decreto 12/2010 del Commissario Delegato per la Ricostruzione”;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla parte ricorrente in data 21 luglio 2021:

- dei decreti del Sindaco del Comune di T. n. 96, n. 97, n. 99, n. 100, n. 129, n. 130, n. 131, n. 132, n. 133, n. 134, n. 135, n. 137, n. 138, n. 139, n. 140, n. 141, n. 142, n. 143 e n. 144 del 2021.

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

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di T.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2025 la dott.ssa Rosanna Perilli;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

I ricorrenti sono tutti professionisti inseriti nell’albo dei commissari, da cui attingere per l’esercizio dei poteri sostitutivi di cui all’articolo 67 *quater*, comma 2, lettera a), del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 134, approvato dal Comune di T. con determinazione n. 29 del 16 ottobre 2019.

I ricorrenti M. B. e T. A. agiscono anche nelle rispettive dichiarate qualità di Presidente della sede regionale e della sede provinciale dell’A. dell’A..

Tutti i ricorrenti, nelle spiegate qualità, hanno domandato l’annullamento della deliberazione n. 136 del 27 novembre 2019, con la quale la Giunta Comunale di T. ha approvato l’elenco dei commissari incaricati di sostituirsi ai privati inadempienti nella ricostruzione degli aggregati edilizi dei consorzi obbligatori ed ha assegnato a ciascuno di essi un determinato ambito territoriale, nonché di tre decreti sindacali di nomina di altrettanti commissari, adottati ai sensi dell’articolo 12 del decreto del Commissario Delegato per la Ricostruzione n. 12 del 3 giugno 2010.

Ha resistito al ricorso il Comune di T..

Con il ricorso per motivi aggiunti i ricorrenti hanno domandato l’annullamento della deliberazione n. 97 del 29 luglio 2020, con la quale la Giunta Comunale di T. ha annullato in autotutela la deliberazione n. 136 del 27 novembre 2019, impugnata con il ricorso introduttivo, e di diciannove decreti sindacali di nomina di altrettanti commissari, adottati ai sensi dell’articolo 12 del decreto del Commissario Delegato per la Ricostruzione n. 12 del 3 giugno 2010.

In vista dell’udienza di discussione, entrambe le parti hanno depositato memorie difensive e memorie di replica.

Alla pubblica udienza del 29 gennaio 2024 il Presidente del Collegio ha indicato alle parti, ai sensi dell'articolo 73, comma 3, del codice amministrativo, il rilievo officioso di un profilo di inammissibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti, per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo; indi la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

L'eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata d'ufficio dal Collegio, è fondata.

La parte ricorrente ha censurato la nomina dei commissari dei consorzi obbligatori per la ricostruzione degli aggregati edilizi, conseguente all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 67 *quater*, comma 2, lettera a), del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione delle modalità di selezione stabilite dall'avviso pubblico del 12 agosto 2019.

La giurisprudenza ha qualificato i consorzi obbligatori per la ricostruzione degli edifici danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009 come soggetti di diritto privato che svolgono attività di pubblico interesse, quali quelle afferenti al recupero strutturale, igienico-sanitario, architettonico, estetico e culturale del patrimonio immobiliare danneggiato dall'evento sismico del 2009, che esula dagli interessi dominicali e personali dei singoli consorziati (Consiglio di Stato, sezione V, 7 ottobre 2013, n. 4923).

Con sentenza n. 465 dell'11 ottobre 2023, non appellata, questo Tribunale ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo per le controversie relative agli di nomina dei commissari dei consorzi obbligatori per la ricostruzione degli edifici danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009, anche ove questi siano nominati nell'esercizio dei poteri sostitutivi a seguito dell'inerzia dei proprietari dei beni immobili ricompresi nell'aggregato edilizio.

Giova, in proposito, riportare uno stralcio della motivazione della predetta sentenza:

“ In virtù degli articoli 1, comma 5, dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3779 del 6 giugno 2009, 1, comma 5, dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3790 del 9 luglio 2009 e 2 dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3805 del 3 settembre 2009, il legale rappresentante del consorzio obbligatorio è equiparato all’amministratore del condominio, il cui atto di nomina è rimesso all’assemblea dei proprietari delle singole unità immobiliari che compongono l’edificio.

L’articolo 12, comma 3, del decreto del Presidente della Regione Abruzzo - Commissario delegato per la ricostruzione n. 12 del 3 giugno 2010, dispone che “In caso di inerzia degli organi del consorzio, comunque accertata, il comune, previa diffida ad adempiere entro un termine di 15 giorni, inviata al legale rappresentante del consorzio, nomina un commissario che ponga in essere, a spese del consorzio, gli adempimenti in luogo dell’organo inerte”.

Il potere sostitutivo attribuito al comune in relazione alla nomina del commissario del consorzio obbligatorio deve essere riguardato alla luce del potere non esercitato dall'organo assembleare e, a parere del Collegio, condivide con esso la medesima natura privatistica.

La nomina del commissario da parte del comune è infatti finalizzata a garantire la continuità del funzionamento del consorzio, al pari della nomina dell'amministratore giudiziale, prevista dall'articolo 1129, comma 1, del codice civile per l'amministratore di condominio, ove la sua nomina sia obbligatoria.

Il potere sostitutivo di nomina del commissario del consorzio, ancorché esercitato da un soggetto pubblico, è dunque finalizzato, in seconda battuta, all'attuazione di un potere meramente privatistico, non esercitato in prima battuta dall'assemblea dei consorziati.

La funzionalizzazione di un potere privato alla realizzazione di interessi pubblici, quali quelli che attengono al recupero strutturale, igienico-sanitario, architettonico, estetico e culturale del patrimonio immobiliare danneggiato dall'evento sismico del 2009, non è, d'altro canto, incompatibile con l'attività privatistica posta in essere dalla pubblica amministrazione nei confronti dei consorziati.

La nomina del commissario non incide infatti sull'autonomia del consorzio, il quale continua a svolgere l'attività secondo le regole proprie del diritto privato, per cui il potere sostitutivo attribuito al comune non è idoneo ad incidere unilateralmente sull'attività consortile”.

L'individuazione della giurisdizione in base all'ordinario criterio di riparto, fondato sul c.d. *petitum sostanziale*, rende doveroso esaminare l'eccezione officiosa di difetto di giurisdizione anche in relazione alla dedotta violazione delle regole della procedura seguita dal Comune di T. per il conferimento degli incarichi di commissario dei consorzi obbligatori.

La presente controversia non può essere annoverata tra quelle “in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”, devolute dall'articolo 63, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Le procedure che hanno ad oggetto la formazione di elenchi preordinati alla selezione per il conferimento di incarichi individuali a professionisti esterni all'Amministrazione non possono essere qualificate come concorsuali, dal momento che al conferimento dell'incarico non consegue la sottoscrizione di un contratto di pubblico impiego né di un contratto di lavoro autonomo per la soddisfazione dei fini pubblici attribuiti al Comune, non altrimenti realizzabili con l'utilizzo dei dipendenti in servizio (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 1 luglio 2016, n. 13531) .

Risultano inoltre carenti, nella presente fattispecie, gli indicatori che la giurisprudenza ha elaborato per affermare il carattere concorsuale della procedura selettiva, principalmente individuati nella valutazione comparativa dei candidati sulla base dei criteri e delle prove predeterminati nel bando e nella compilazione di una graduatoria finale di merito (Corte di Cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 18 gennaio 2019, n. 1413).

Dalla disamina dell'articolo 4 dell'avviso pubblico del 12 agosto 2019, emerge, infatti, che:

- a) non è prevista la valutazione comparativa dei candidati, ma la mera formulazione di un giudizio idoneativo sulla verifica documentale della sussistenza dei requisiti richiesti;
- b) la procedura idoneativa non si conclude con la formazione di una graduatoria di merito, essendo espressamente previsto che l'inserimento nell'elenco non conferisce alcun diritto alla successiva nomina.

In conclusione, deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo a conoscere della presente controversia, con l'avvertimento che, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del codice del processo amministrativo, gli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta si conservano ove, entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente sentenza, il giudizio venga riproposto dinanzi al Giudice ordinario, che il Collegio, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del codice del processo amministrativo, individua quale Giudice al quale è devoluta la giurisdizione della presente controversia.

La peculiarità della materia giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, dichiara il difetto di giurisdizione.

Indica, quale Giudice munito della giurisdizione, il Giudice ordinario, dinanzi al quale il processo potrà essere riproposto entro il termine di cui all'articolo 11, comma 2, del codice del processo amministrativo.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Maria Colagrande, Consigliere

Rosanna Perilli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Rosanna Perilli

IL PRESIDENTE

Germana Panzironi

IL SEGRETARIO