

Consiglio di Stato

Sezione V

Sentenza 29 gennaio 2026, n. 743

Presidente: Lotti - Estensore: Rovelli

FATTO

1. La Camera dei deputati ha indetto la procedura di gara per l'esecuzione del "servizio di supporto esecutivo alla gestione operativa della Camera dei deputati" (CIG 8518135B5D), per la durata di due anni a decorrere dal 1° gennaio 2022 con scadenza al 31 dicembre 2023, prorogabile per un altro anno.
2. La procedura è stata aggiudicata in data 28 aprile 2021 alla Cedat. È seguita la stipula del contratto che è stato prorogato fino al 31 agosto 2024.
3. Cedat riferisce di avere svolto in via esclusiva presso la Camera dei deputati una serie di attività di supporto alla gestione operativa delle attività parlamentari. Tra le altre attività, la Cedat si è occupata della trascrizione dattilografica di documenti mediante l'impiego di strumenti informatici, l'assemblaggio e correzione di bozze di elaborati, la riproduzione fotostatica di documenti e attività connesse, l'esecuzione di attività di catalogazione e aggiornamento di archivi, inventariazione di beni, invio di documenti a mezzo posta elettronica, l'attività di sportello con ricezione e consegna di documenti, acquisizione, numerazione, smistamento di documenti, l'attività di acquisizione dati e alimentazione di banche dati, nonché numerose altre mansioni. Per lo svolgimento di tali attività, sono stati impiegati 41 dipendenti a tempo indeterminato e 1 soggetto con contratto di apprendistato.
4. Il 17 maggio 2024 Cedat è venuta a conoscenza dell'avvenuta costituzione della società *in house* "CD-Servizi S.p.a." e della pubblicazione, da parte di quest'ultima, di un bando per la selezione di 42 lavoratori, relativamente al profilo professionale "supporto esecutivo alla gestione operativa".
5. Contemporaneamente, con "Avviso di selezione per l'assunzione di personale avente la qualifica di addetto ai servizi di supporto esecutivo alla gestione operativa", la CD-Servizi S.p.a. ha indetto una procedura selettiva, per titoli e colloquio, per l'assunzione, con contratto di lavoro a tempo indeterminato di n. 42 unità con profilo di addetto al "supporto esecutivo alla gestione operativa".
6. La selezione si è conclusa in data 31 maggio 2024. Nella graduatoria finale sono ricompresi soltanto i dipendenti della Cedat che, a seguito della pubblicazione della stessa, hanno iniziato a inviare le lettere di dimissioni.
7. Con PEC del 5 giugno 2024, la Cedat ha inoltrato alla Camera formale istanza di accesso agli atti al fine di ottenere, oltre alla documentazione relativa alla costituzione della nuova società *in house* (CD-Servizi S.p.a.) della Camera dei deputati, tutta la documentazione relativa al bando di concorso indetto dalla CD-Servizi S.p.a. per l'assunzione del nuovo personale della stessa società, con particolare riguardo al profilo "supporto esecutivo alla gestione operativa".

8. Con nota del 13 giugno 2024, la Camera dei deputati ha inoltrato la deliberazione n. 83 del 2024, lo statuto della società e il regolamento sulle modalità di esercizio del controllo analogo della Camera dei deputati; la Camera non ha trasmesso la documentazione istruttoria concernente il bando per la selezione di addetti ai servizi di supporto esecutivo, in quanto inerente ad una procedura indetta direttamente da CD-Servizi S.p.a. a cui ha inoltrato la richiesta di accesso al fine di potervi dare riscontro; la stessa è stata successivamente riscontrata dalla società.

9. Cedat ha impugnato dinanzi al T.A.R. Lazio - Roma (R.G. n. 6599/2024) l'avvio di selezione indetto dalla CD-Servizi. Con sentenza n. 3148/2025, il T.A.R. Lazio ha dichiarato il difetto di giurisdizione del G.A. a conoscere la controversia.

10. Di tale sentenza, Cedat ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure così rubricate: "I. *error in iudicando*: violazione e falsa applicazione dell'art. 103 Cost.; violazione e falsa applicazione dei principi di imparzialità e buon andamento ex art. 97 Cost.; violazione dell'art. 41 Cost.; violazione dei principi di concorrenza e *par condicio*; eccesso di potere per violazione dei principi di trasparenza, correttezza e buona fede; reiterato eccesso di potere per ingiustizia grave e manifesta, disparità di trattamento e manifesta irragionevolezza; difetto di istruttoria e di motivazione; violazione dei principi giurisprudenziali in materia di riparto della giurisdizione; eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione, difetto di istruttoria e manifesta contraddittorietà; sul difetto di giurisdizione; II. *error in iudicando*: violazione e falsa applicazione dei principi di imparzialità e buon andamento ex art. 97 Cost.; violazione dell'art. 41 Cost.; violazione e falsa applicazione dell'art. 100 c.p.c. e art. 39, comma 1, c.p.a.; violazione dei principi di concorrenza e *par condicio*; eccesso di potere per violazione dei principi di trasparenza, correttezza e buona fede; reiterato eccesso di potere per ingiustizia grave e manifesta, disparità di trattamento e manifesta irragionevolezza; difetto di istruttoria e di motivazione; sull'inammissibilità del ricorso di primo grado; III. *error in iudicando*: violazione e falsa applicazione dell'art. 103 Cost.; violazione e falsa applicazione dell'art. 2598, n. 3, c.c.; violazione e falsa applicazione dei principi di imparzialità e buon andamento ex art. 97 Cost.; violazione dei principi di concorrenza e *par condicio*; violazione e falsa applicazione dell'art. 41 Cost.; violazione e falsa applicazione delle disposizioni in materia di trasferimento coattivo di azienda; eccesso di potere per violazione dei principi di trasparenza, correttezza e buona fede; reiterato eccesso di potere per ingiustizia grave e manifesta, disparità di trattamento e manifesta irragionevolezza; difetto di istruttoria e di motivazione; sul difetto di giurisdizione in relazione al motivo III del ricorso di primo grado".

11. Alla camera di consiglio del 23 ottobre 2025 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

12. L'appellante contesta le conclusioni cui è giunto il primo Giudice con articolate censure che necessitano di una sintesi al fine di inquadrare con ordine le questioni sottoposte al Collegio e le critiche mosse alla sentenza impugnata.

13. Con il primo motivo, l'appellante sostiene che la sentenza gravata è erronea nella parte in cui ha dichiarato il difetto di giurisdizione del G.A. a conoscere l'odierna controversia in favore del G.O. Secondo il T.A.R., la giurisdizione ordinaria dovrebbe essere affermata non soltanto a fronte dell'attività di tipo privatistico delle società *in house* costituite da enti pubblici, ma altresì in relazione alla scelta del modello privatistico per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. In altri termini, "l'utilizzo di strumenti di tipo privatistico per la gestione dell'attività e l'assunzione del personale non può che comportare la natura privatistica delle relative controversie" (cfr. pag. 8-9).

13.1. Nella fattispecie, non verrebbe in rilievo un *petitum* riferito alla decisione della Camera di autorganizzarsi, bensì la scelta dell'ente *in house*, incidente esclusivamente sulla sfera dell'appellante, di avviare una selezione soltanto apparente, destinata all'assunzione dei dipendenti della Cedat.

13.2. La pronuncia impugnata sarebbe da riformare nella parte in cui valorizza la formulazione del d.lgs. 175/2016 (Testo unico delle società partecipate pubbliche) e la giurisprudenza che su di esso si è formata. La disciplina di cui al t.u.s.p., si applica alle società *in house* costituite dalle "amministrazioni pubbliche" (individuate dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001) tra le quali non possono essere inclusi gli organi costituzionali, coerentemente con la prerogativa di autonomia organizzativa loro attribuita dalla Costituzione, come erroneamente affermato dal primo Giudice.

13.3. La CD-Servizi S.p.a. dovrebbe essere considerata un *nudus minister* della Camera dei deputati, atteso che gli atti da questa emanati, sebbene formalmente imputabili alla società, sono in realtà riconducibili alla Camera dei deputati che, nella fattispecie, non agisce però nella sfera di autonomia normativa costituzionalmente ad essa riconosciuta.

13.4. La CD-Servizi S.p.a. sarebbe un dipartimento interno della Camera dei deputati, organo avente natura costituzionale, su cui la stessa Camera non soltanto esercita il proprio controllo analogo, ma altresì eroga tutti gli importi necessari al funzionamento della società, come dimostra l'istituto nel bilancio delle spese in conto capitale della Camera di "una nuova categoria e un nuovo capitolo, all'interno del quale è stato iscritto lo stanziamento di 1 milione di euro, corrispondente al capitale sociale della società *in house*" (cfr. pag. 33, seduta 22 luglio 2024 Camera, estratto stenografico).

13.5. In tal senso, sarebbe dirimente l'art. 1, comma 11, della delibera n. 83/2024 dell'Ufficio di Presidenza della Camera, ai sensi del quale presso la CD-Servizi S.p.a. potrà essere distaccato "ulteriore personale dipendente della Camera dei Deputati", anche con funzioni di amministratore.

13.6. La CD-Servizi S.p.a. non potrebbe essere qualificata come *in house* costituita da una "amministrazione pubblica" ai sensi del d.lgs. n. 165/2001. Per queste ragioni, non sarebbe applicabile il principio espresso dalle Sezioni unite nella sentenza n. 7759/2017, richiamato dal T.A.R. nella pronuncia gravata, secondo cui "le procedure seguite dalle società cosiddette *in house providing* per l'assunzione di personale dipendente sono sottoposte alla giurisdizione del Giudice ordinario".

13.7. In definitiva, l'impugnazione della procedura di selezione indetta dalla CD-Servizi S.p.a. rientrerebbe nella giurisdizione del Giudice amministrativo, atteso che:

- a) la società risulta un dipartimento interno della Camera dei deputati;
- b) all'ente *in house* della Camera non si applica il t.u. sulle società partecipate né il d.lgs. n. 165/2001;
- c) la procedura impugnata esplica effetti diretti nei confronti di soggetti terzi.

14. Con il secondo motivo, l'appellante afferma che, dopo aver dichiarato il proprio difetto di giurisdizione, il T.A.R. si è pronunciato sulle questioni di merito, dichiarando preliminarmente inammissibile il ricorso.

14.1. Secondo il T.A.R.:

- a) ove la censura si intendesse rivolta esclusivamente verso il bando per la selezione del personale, non sarebbe ravvisabile alcun interesse della Cedat all'annullamento dello stesso, non essendo Cedat

un soggetto interessato a partecipare alla selezione, finalizzata all'assunzione per l'impiego e non potendo, perciò, la stessa far valere eventuali violazioni della *par condicio* nella predisposizione dei punteggi, che al più potrebbero ledere gli aspiranti all'assunzione ma certo non la società già affidataria del servizio;

b) in ogni caso vi è omessa impugnazione della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 83 del 2024, con cui la Camera dei deputati, nell'istituire la CD-Servizi, ha stabilito che, in prima attuazione, la società individuasse il personale da assumere "prioritariamente" fra i lavoratori stabilmente addetti, alla data del 30 novembre 2023, agli appalti di cui si tratta.

14.2. Sussisterebbe un interesse attuale e concreto della Cedat a impugnare la formulazione di un bando che prevede la sostanziale sottrazione di tutto il proprio personale dipendente. Inoltre, l'atto istitutivo della CD-Servizi (nonché il regolamento per l'assunzione del personale), non vincolava la società *in house* ad assumere direttamente ed esclusivamente il personale già stabilmente addetto presso la Camera dei deputati, come sembra erroneamente affermare il T.A.R. per giustificare l'asserita inammissibilità del ricorso.

15. Con il terzo motivo, l'appellante sostiene che è errato anche l'asserito difetto di giurisdizione del G.A. con riguardo al terzo motivo di ricorso concernente la violazione delle norme nazionali ed europee che tutelano la concorrenza e che vietano lo storno di dipendenti e l'utilizzazione del *know-how* di un'impresa concorrente.

15.1. Secondo il T.A.R. Lazio, "La violazione della concorrenza sanzionata dall'art. 2598 c.c., infatti, avendo ad oggetto posizione soggettive di natura privatistica, con consistenza di diritto soggettivo, rientra nella cognizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria".

15.2. Il T.A.R. non avrebbe colto il cuore della censura contenuta nel terzo motivo di ricorso. Nel caso di specie è stato predisposto un c.d. bando fotografia, formulando punteggi in modo tale da "prelevare" tutti i dipendenti della Cedat, in violazione dei principi di imparzialità, buon andamento e *par condicio*. Si tratterebbe di un'evidente ipotesi di concorrenza sleale attuata mediante la predisposizione di un bando di concorso finalizzato allo storno dei dipendenti dell'appellante, che sono infatti stati tutti assunti dalla CD-Servizi S.p.a. e, di conseguenza, dalla Camera dei deputati che esercita sulla stessa il controllo analogo che, come noto, attesa la sua natura pubblicistica, può offrire stipendi e trattamenti economici inarrivabili per tutti gli operatori privati.

15.3. L'avviso così formulato avrebbe dunque determinato, mediante atto pubblico, un trasferimento coattivo d'azienda illegittimo, non concordato e secondo modalità contrarie a buona fede e alla concorrenza.

16. Le censure, così sintetizzate, ribadite e precisate nella memoria depositata il 10 ottobre 2025, possono a questo punto essere esaminate.

17. Esse sono infondate.

17.1. Corrisponde al vero quanto affermato da CD-Servizi S.p.a. a pagina 11 della memoria depositata il 3 ottobre 2025, vale dire che l'interesse giuridico attivato dalla società ricorrente riguarda posizioni di diritto soggettivo, in tesi indebitamente incise dalla procedura selettiva indetta e conclusa dalla CD-Servizi S.p.a., in termini di "storno del personale della Cedat" e di "concorrenza sleale".

17.2. In base alla prerogativa garantita dall'art. 64 della Costituzione la Camera, con una propria deliberazione normativa, ha costituito e disciplinato una società *in house*, recependo, il modello dell'*in house providing*. CD-Servizi S.p.a. è quindi soggettivamente distinta dalla Camera dei deputati.

17.3. Ne segue logicamente che le procedure seguite per l'assunzione del personale dipendente sono sottoposte alla giurisdizione del giudice ordinario (tra le tante, Cass. civ., Sez. un., 3 luglio 2023, n. 18749) visto che la giurisdizione è connessa al carattere privatistico del modello adottato.

17.4. Il primo Giudice ha argomentato, in modo del tutto condivisibile, concludendo che "il modello adottato è infatti il medesimo utilizzato dalle altre amministrazioni pubbliche, sicché, secondo i medesimi principi, se la giurisdizione ordinaria viene affermata a fronte dell'attività di tipo privatistico delle società *in house* costituite da enti pubblici, in relazione alla scelta del modello privatistico per il perseguimento delle finalità istituzionali, allo stesso modo anche in questo caso l'utilizzo di strumenti di tipo privatistico per la gestione dell'attività e l'assunzione del personale non può che comportare la natura privatistica delle relative controversie".

17.5. Vale la pena di precisare che il richiamo effettuato dall'appellante alla sentenza della Corte costituzionale n. 65 del 2024 è inconferente (la questione riguardava controversie tra Camera dei deputati e soggetti terzi relative all'assegnazione di appalti di servizi).

18. Va, in definitiva, dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice adito, in quanto la giurisdizione spetta al giudice ordinario. Per l'effetto l'appello proposto avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 3148/2025 va respinto.

Le spese, vista l'esistenza di difficoltà di individuazione del criterio discrezionale della giurisdizione, possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 3148/2025.

Spese compensate.

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