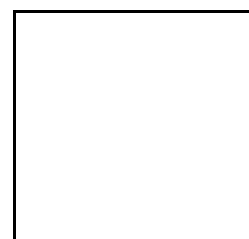


Civile Ord. Sez. 1 Num. 6858 Anno 2026

Presidente: MARULLI MARCO

Relatore: D'ORAZIO LUIGI

Data pubblicazione: 22/03/2026



ORDINANZA

sul ricorso n. 671/2024 r.g. proposto da:

Vitalba Costruzioni s.r.l. in liquidazione di Vindicio Salvatore & C. società in accomandita semplice (già Vitalba Costruzioni s.r.l.), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente tra loro ,giusta procura speciale su foglio separato materialmente congiunto al ricorso, dall'Avv. Tommaso Di Nitto e dall'Avv. Alfonso Salvatore, i quali chiedono di voler ricevere le comunicazioni ai propri indirizzi di posta elettronica certificata indicati.

-ricorrente-

contro

Comunità Montana del Vulture, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Patrizia Gramegna, giusta procura speciale in calce al controricorso

- controricorrente -

avverso la sentenza della Corte di appello di Potenza n. 316/2023, depositata in data 25/5/2023;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 27/11/2025 dal Consigliere dott. Luigi D'Orazio;

RILEVATO CHE:

1. La Comunità Montana del Vulture bandiva una gara, nel gennaio del 1989, per la realizzazione di una strada di collegamento tra la SS 658 Potenza-Melfi e l'area industriale di Vitalba.

Con delibera n. 289 del 22/5/1989 l'appalto veniva aggiudicato al raggruppamento temporaneo di imprese, di cui era mandataria la Mancuso Costruzioni s.r.l., cui subentrava ex art. 26 del d.lgs. n. 401 del 1991 la società Vitalba Costruzioni s.r.l. in liquidazione di Vindicio Salvatore & C. società in accomandita semplice (già Vitalba costruzioni s.r.l.).

L'aggiudicataria RTI redigeva il progetto esecutivo, che veniva approvato dalla giunta della Comunità Montana con la deliberazione n. 138 dell'8/3/1990.

Il Tar Basilicata, con sentenza n. 139 del 1992, annullava l'approvazione del progetto esecutivo.

I lavori venivano consegnati il 2/2/1998.

La convenzione di concessione veniva stipulata due mesi dopo, il 24/4/1998, con clausola contrattuale ex art. 3, lettera a), che richiama il Capitolato generale di appalto.

Al momento della stipulazione del contratto veniva concordata una clausola di riequilibrio, con la quale l'appaltatrice rinunciava ad

azioni legali per il ritardo tra aggiudicazione (22/5/1989) e stipula del contratto (24/4/1998, per costi progettuali, legali, spese causate da tale ritardo; tale rinuncia non riguardava il diritto dell'impresa ad agire per ottenere l'adeguamento dei prezzi contrattuali.

Veniva redatta la perizia in variante approvata dalla Comunità Montana il 13/9/2001; veniva stipulato atto di sottomissione del 25/6/2001 con accettazione dei prezzi contestati.

I lavori venivano conclusi 30/7/2002.

2. Con atto di citazione la società appaltatrice chiedeva: «1.accertare che il gravissimo ritardo nella materiale consegna dei lavori ha provocato un enorme ed ingiusto danno all'impresa deducibile per l'incremento dei costi che ne è derivato; 2) accertare che, ai sensi dell'art. 2043 c.c., l'impresa può richiedere per il ritardo di 9 anni dalla consegna il risarcimento collegato all'ingiusto comportamento della PA nella misura complessiva di un milione di euro oltre il danno subito dall'impresa per la svalutazione monetaria [...]».

In via subordinata, l'appaltatrice chiedeva «accertare che, per lo stesso ritardo, in ogni caso sussiste il diritto della stessa impresa ad ottenere l'adeguamento del prezzo contrattuale con riferimento alle riserve n. 1 e 6 per un importo complessivo di euro 905.254,49 [...]».

L'appaltatrice chiedeva, inoltre, accertare che il ritardo nell'esecuzione dei lavori, provocato dalle cause indicate nelle riserve numeri 3 e 5, aveva comportato un ulteriore danno di euro 358.864,48.

Si richiedeva anche la somma di euro 143.582,79 per quanto richiesto con le riserve numeri 2 e 4.

3. Si costituiva in giudizio la Comunità Montana del Vulture, eccependo l'inammissibilità delle domande formulate dalla società attrice: la domanda di natura extracontrattuale di risarcimento del

danno era inammissibile per violazione del procedimento di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 1063 del 1962, non avendo provveduto l'appaltatrice al recesso dal contratto per tardiva consegna dei lavori da parte della stazione appaltante; la domanda di natura contrattuale, di integrazione del prezzo, di cui alle riserve, era inammissibile per essere stata proposta oltre il termine di decadenza di 60 giorni previsto dall'art. 33 del D.M. n. 145 del 2000.

4. Il tribunale dichiarava inammissibile la domanda.

5. Proponeva appello la società deducendo l'erronea applicazione da parte del tribunale del Capitolato generale di appalto di cui al d.P.R. n. 1063 del 1962 ed il difetto di motivazione in ordine al rigetto della domanda extracontrattuale.

6. La Corte d'appello di Potenza, con sentenza n. 316/2023, depositata il 25/5/2023, rigettava l'appello.

6.1. In particolare, reputava applicabile il Capitolato generale d'appalto approvato con d.P.R. n. 1063 del 1962, in quanto la convenzione stipulata tra le parti il 24/4/1998, all'art. 3, lettera a), prevedeva il richiamo espresso al «Capitolato Generale d'Appalto» che formava «parte integrante del contratto stesso».

6.2. La Corte territoriale prendeva in considerazione poi la doglianza di parte appellante, che, sia pure in via subordinata, nel caso di applicazione del Capitolato generale d'appalto, riteneva non utilizzabile la disciplina di cui all'art. 10, comma 8, del d.P.R. n. 1063 del 1962, in ordine alla possibilità per l'appaltatore, in caso di consegna tardiva delle opere da parte della stazione appaltante, di recedere dal contratto.

Ciò, in quanto, sarebbe stato impossibile recedere da un contratto che, però, è stato stipulato successivamente alla consegna dei lavori, e in particolare in data 24/4/1998, mentre la consegna dei lavori era avvenuta il 2/2/1998.

Tuttavia - proseguiva la Corte d'appello - la questione doveva reputarsi superata in base alla clausola contenuta nella convenzione del 24/4/1998, da cui emergeva che l'impresa appaltatrice aveva rinunciato alle azioni legali per il ritardo tra l'aggiudicazione e la stipula del contratto.

Pertanto, la domanda della società appaltatrice doveva essere respinta, non con riferimento all'art. 4, comma 4, del Capitolato generale d'appalto, che consentiva all'aggiudicatario, nel caso di tardiva approvazione rispetto alla stipula del contratto (60 giorni) di svincolarsi da ogni impegno, ma in relazione alla circostanza che l'appaltatrice aveva espressamente e preventivamente rinunciato alla domanda extracontrattuale di risarcimento del danno.

Residuava, dunque, esclusivamente la domanda contrattuale di adeguamento del prezzo.

6.3. Con riferimento alla domanda contrattuale, però, era decorso il termine di 60 giorni di cui all'art. 33 del D.M. n. 145 del 2000.

Per individuare la disciplina applicabile doveva farsi riferimento al momento in cui aveva avuto inizio il decorso del termine decadenziale, quando la Comunità Montana con la delibera n. 39 del 18/2/2005, adottata ai sensi dell'art. 149, comma 3, del regolamento, notificata all'impresa l'8/3/2005, aveva rifiutato tutte e sette le riserve formulate dall'impresa.

Il termine scadeva dunque il 7/5/2005, mentre l'atto di citazione era stato notificato il 27/6/2006.

Anche la precedente domanda di arbitrato era tardiva in quanto presentata il 17/10/2005.

7. Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione la società Vitalba costruzioni, depositando anche memoria scritta.

8. Ha resistito con controricorso la Comunità Montana del Vulture, depositando anche memoria scritta.

CONSIDERATO CHE:

1. Con il primo motivo di impugnazione si deduce la «violazione e/o falsa applicazione degli articoli 10, comma 8, 46 e 47 del d.P.R. n. 1063 del 1962. Violazione o falsa applicazione dell'art. 1362 c.c. avuto riguardo all'interpretazione della clausola contenuta nella Premessa della convenzione di concessione sottoscritta dalle parti, ex art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.».

La sentenza della Corte territoriale sarebbe erronea nella parte in cui ha accertato l'inammissibilità della domanda extracontrattuale di risarcimento del danno.

La ricorrente muove dal presupposto dell'inapplicabilità a tale domanda delle previsioni contenute nel d.P.R. n. 1063 del 1962 o, comunque, della applicabilità solo di alcune di tali disposizioni.

Effettivamente, ad avviso della ricorrente, nella convenzione di concessione sottoscritta il 24/4/1998, vi era un richiamo al «Capitolato Generale d'Appalto» approvato con il d.P.R. n. 1063 del 1962, ma tale richiamo avrebbe dovuto comportare l'applicazione «delle sole norme che effettivamente si attagliano al caso concreto».

Pertanto, non era sicuramente applicabile l'art. 10, comma 8, che disciplina la possibilità per l'appaltatore di recedere dal contratto se la consegna dei lavori da parte della stazione committente non avviene nel termine stabilito.

Nella specie, però, il contratto è stato stipulato il 24/4/1998, quindi dopo la consegna dei lavori del 2/2/1998, essendo precluso allora il recesso dal contratto, non ancora stipulato alla data di consegna dei lavori.

Parimenti inapplicabili sono gli articoli 46 e 47 del d.P.R. n. 1063 del 1962, ove si prevede il termine di decadenza di 60 giorni per

poter proporre l'istanza di arbitrato o per derogare alla competenza arbitrale, nel caso in cui sorgano contestazioni fra il direttore dei lavori e l'appaltatore, quindi in relazione a controversie sopravvenute nel corso dell'esecuzione del contratto.

Tali disposizioni, però, non potrebbero trovare applicazione «per ragioni che esulano dall'esecuzione delle opere e che, pertanto, non sono soggette allo speciale regime previsto per le riserve».

Sarebbero esclusi dal regime delle riserve i comportamenti dolosi o gravemente colposi dell'amministrazione nell'esecuzione di adempimenti amministrativi, quando non incidano direttamente sull'esecuzione dell'opera e risultino quindi indifferenti rispetto alle finalità delle riserve.

Peraltro, la rinuncia manifestata dall'impresa ad azioni legali ed amministrative per il ritardo fra l'aggiudicazione e la stipula del contratto, contenuta nella clausola di cui all'art. 3, lettera a), della convenzione del 24/4/1998, doveva ritenersi limitata ai soli «costi progettuali, legali, ed alle spese causate da tale ritardo, senza estendersi anche ulteriori voci di danno che, quindi, l'Impresa è legittimata a richiedere».

2. Il secondo motivo di impugnazione si deduce la «violazione e/o falsa applicazione dell'art. 33 del D.M. n. 145 del 2000, ex art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.».

Si contesta la decisione di inammissibilità anche dell'azione contrattuale, proposta in via subordinata dall'attrice.

Sarebbe erronea l'affermazione della Corte d'appello per cui l'appaltatore che intenda far valere le proprie pretese nel giudizio ordinario o arbitrale deve proporre la domanda entro il termine di decadenza di 60 giorni, decorrente dal ricevimento della comunicazione di cui all'art. 149, comma 3, del d.P.R. n. 554 del 1999.

In realtà, non dovrebbe farsi riferimento all'istituto delle riserve, ma alla pretesa della società di ottenere l'adeguamento del prezzo di appalto, espressione «del diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali - evidentemente alterate nel loro equilibrio economico a causa del lunghissimo lasso di tempo (9 anni) trascorso tra l'adozione del provvedimento di aggiudicazione della gara indetta dalla CMV e la sottoscrizione della convenzione di concessione».

La pretesa della società non attiene a fatti verificatisi nel corso dell'esecuzione dei lavori e, dunque, non è assoggettabile al regime delle riserve, non trovando applicazione il termine decadenziale di cui all'art. 33 del D.M. n. 145 del 2000.

Si richiamano anche le disposizioni di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, e segnatamente all'art. 120, comma 9, che riconosce che il contratto d'appalto è sempre modificabile in applicazione del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, consacrato nel precedente art. 9.

3. Il primo motivo è infondato.

3.1. Invero, per giurisprudenza costante di questa Corte le previsioni del Capitolato generale d'appalto per le opere pubbliche di cui al d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, espressamente richiamate dai contratti di appalto stipulati dalle amministrazioni non statali, costituiscono clausole negoziali operanti per volontà pattizia, ivi compresa quella che regola la composizione del collegio arbitrale - e che può essere identica o diversa da quella di cui al capitolato generale - (Cass., sez. 1, 10/9/2014, n. 19025; Cass., sez. 1, 19/1/2015, n. 747).

Ne consegue la necessità di operare una distinzione tra gli appalti dello Stato (ovvero degli enti pubblici tenuti per legge all'osservanza dei capitolati generali per le opere statali) e gli altri appalti pubblici,

giacché, in tale ipotesi, il richiamo operato dalle parti alle norme del capitolato assume la stessa natura e portata negoziale dell'atto giuridico in cui è contenuto, perdendo qualsiasi collegamento con la fonte normativa richiamata e conferendo al capitolato generale un valore negoziale tale da renderla insensibile alle modifiche normative intervenute successivamente alla stipulazione (Cass., sez. 1, 13/3/2023, n. 7245; Cass., sez. 1, 22/12/2020, n. 29332; Cass., 4/2/2011, n. 2749).

A tal fine è necessario che la volontà di recepire il contenuto dell'intero capitolato risulti espressa in maniera esplicita ed univoca (Cass., sez. 1, 19/1/2016, n. 812).

Nella specie, la Corte territoriale, con pieno accertamento meritale ha ritenuto che l'art. 3, lettera a), della convenzione del 24/4/1998, richiamasse l'intero contenuto del d.P.R. n. 1063 del 1962 («il rilievo è fondato da un punto di vista puramente concettuale, ma in punto di fatto inapplicabile alla fattispecie in esame giusta il richiamo espresso operato dall'art. 3 lettera a), del contratto di appalto stipulato tra le parti il 24/4/1998 [...] in base al quale il "Capitolato Generale d'Appalto" forma parte integrante del contratto stesso»).

La Corte d'appello ha anche precisato che «[l]a mancanza nel citato art. 3 di un esplicito riferimento al d.P.R. 16/7/1962 n. 1063 non può considerarsi invalidante del citato richiamo in quanto, all'epoca della stipula, il generico riferimento al G.C.A. era già di per sé da considerarsi inequivoco data la vigenza del citato d.P.R. (esso sarebbe infatti stato abrogato soltanto l'anno successivo con il d.P.R. n. 554 del 21/12/1999)».

3.2. Di qui, ovviamente, l'applicabilità degli articoli 46 e 47 del d.P.R. n. 1063 del 1962 (che contengono disposizioni analoghe a quelle degli articoli 32 e 33 del D.M. n. 145 del 2000), in ordine al

termine di decadenza per proporre la domanda giudiziale o la domanda di arbitrato, una volta esaurita la fase predisposta per l'eventuale accordo bonario sulle riserve.

Ai sensi dell'art. 46 del d.P.R. n. 1063 del 1962 «[l]'istanza per l'arbitrato deve essere notificata a mezzo di ufficiale giudiziario, nel termine di 60 giorni da quello in cui fu notificato il provvedimento dell'Amministrazione che ha risolto la controversia in sede amministrativa ai sensi del precedente art. 42».

L'art. 47 del medesimo d.P.R. stabilisce che «[i]n deroga alle disposizioni degli articoli 43 e seguenti, la parte attrice ha facoltà di escludere la competenza arbitrale, proponendo, entro il termine di cui all'articolo precedente, la domanda davanti al giudice competente a norma delle disposizioni del codice di procedura civile e del testo unico 30 ottobre 1933, n. 1611».

L'articolo 42 del d.P.R. n. 1063 del 1962 sancisce che «[q]uando sorgono contestazioni fra il direttore dei lavori e l'appaltatore, si procede alla risoluzione di essi in via amministrativa, a norma del regolamento approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350. Le domande ed i reclami dell'impresa debbono essere presentati ed iscritti nei documenti contabili nei modi e nei termini tassativamente stabiliti dal regolamento sopracitato».

Nella specie, non può essere condivisa la tesi della ricorrente per cui l'articolo 42 del d.P.R. n. 1063 del 1962 non troverebbe qui applicazione, trattandosi, nel caso in esame, di «ragioni che esulano dall'esecuzione delle opere che, pertanto, non sono soggette allo speciale regime previsto per le riserve».

Si tratterebbe, per la ricorrente, di fatti rientranti tra i «comportamenti dolosi o gravemente colposi dell'Amministrazione nell'esecuzione di adempimenti amministrativi, quando non incidano

direttamente sull'esecuzione dell'opera e risultino quindi indifferenti rispetto alle finalità delle riserve».

In realtà, non si può dubitare che le richieste effettuate dall'appaltatrice rientrino nel novero delle riserve, come del resto risulta dal contenuto delle stesse, riportate analiticamente nel controricorso.

La riserva n. 1 atteneva agli «oneri derivanti da ritardi di inizio lavori, oneri da precisarsi allorché cessati i negativi effetti; l'appaltatore chiede l'aggiornamento del corrispettivo a causa dell'indebito differimento, nella misura che risulterà dovuta in applicazione dei dati Istat, tra la data dell'offerta e la data di effettivo inizio lavori ora revisione prezzi».

La riserva n. 6 era relativa al «riconoscimento dei maggiori oneri finanziari dovuti al fatto che la perizia, al netto dei nuovi prezzi, prevede i prezzi del contratto originario, prezzi che dovranno essere aggiornati per il notevole arco di tempo trascorso tra la pattuizione originaria di contratto, si corregge di offerta e la esecuzione dei lavori suppletivi».

La riserva n. 3 riguarda «la mancata produzione di cantiere nelle aree diverse dal viadotto».

La riserva n. 4 si riferisce alla «corretta applicazione dei criteri di contabilizzazione dei lavori eseguiti».

La riserva n. 5 si riferisce al «riconoscimento dei maggiori oneri finanziari dovuti al ritardo con cui sono stati ordinati i lavori della perizia suppletiva».

Trattasi, evidentemente, di vere e proprie richieste della società appaltatrice nei confronti della stazione appaltante, da inserire nell'ambito delle riserve.

3.3. Quanto poi al perimetro della rinuncia da parte dell'appaltatrice, inserita nella clausola della convenzione del

24/4/1998, la Corte d'appello, con pieno giudizio meritate, ha ritenuto che tale clausola ricomprendesse al suo interno tutte le richieste di risarcimento dei danni di natura extracontrattuale.

La Corte territoriale, infatti, ha affermato che, a prescindere dall'applicabilità dell'articolo 10 o dell'articolo 4 del d.P.R. n. 1063 del 1962 e, dunque, «in ogni caso», la questione «relativa all'applicabilità o meno anche dell'articolo 4 comma 4 del C.G.A. alla fattispecie in esame è destinata ad essere irrimediabilmente assorbita dal fatto che è stata la stessa impresa appaltatrice, odierna appellante, ad impegnarsi contrattualmente con la controparte pubblica a non esercitare l'azione extracontrattuale di risarcimento del danno ma soltanto, ricorrendone i presupposti, quella, contrattuale, di adeguamento del prezzo, di guisa che il giudizio di inammissibilità dell'azione extracontrattuale già formulato, su un diverso presupposto, dal Tribunale di Melfi, non potrà che trovare conferma in questa sede in base a quanto sopra rilevato ed osservato».

Non si può dunque sovrapporre all'interpretazione fornita dalla Corte d'appello, una diversa interpretazione, tra l'altro senza neppure indicare con precisione i criteri di interpretazione del negozio giuridico che sarebbero stati violati dal giudice di merito.

Non può essere allora condivisa la diversa interpretazione dell'appaltatrice ricorrente per cui la clausola contrattuale, sarebbe relativa alla rinuncia ai soli «costi progettuali, legali, ed alle spese causate da tale ritardo senza estendersi anche a ulteriori voci di danno che, quindi, l'Impresa è legittimato a richiedere».

3.4. Può solo osservarsi che, da un lato, in tema di appalto di opere pubbliche regolato dal d.P.R. n. 1063 del 1962, il ritardo nell'approvazione del contratto da parte dell'Amministrazione consente all'appaltatore di svincolarsi dal medesimo ottenendo il

rimborso delle spese sostenute, ex art. 4, comma 4, del d.P.R. cit., ma tale istituto non trova applicazione nel caso in cui l'appaltatore, senza avvalersi di tale facoltà, dopo aver dato esecuzione al contratto chieda il risarcimento dei danni conseguenti al ridetto ritardo (Cass., sez. 1, 26/6/2020, n. 5141). Nella specie, è proprio quanto avvenuto nel caso in esame, ove il contratto è stato stipulato il 24/4/1998, quindi due mesi dopo la consegna dei lavori avvenuta il 2/2/1998.

Dall'altro, la Corte d'appello ha rilevato l'inapplicabilità dell'articolo 10 del d.P.R. n. 1063 del 1962, in quanto, poiché la consegna dei lavori è avvenuta nel febbraio del 1998, quindi prima della stipula del contratto del 24/4/1998, vi sarebbe stata «l'impossibilità oggettiva [...] di recedere da un contratto stipulato successivamente alla consegna dei lavori».

4. Il secondo motivo è anch'esso infondato.

La Corte d'appello, infatti, con riguardo alla domanda subordinata, di natura contrattuale, di adeguamento del prezzo, ha fatto leva sull'applicabilità del D.M. n. 145 del 2000, in quanto la controversia sulle riserve ha avuto inizio con il decorso del termine di decadenza (tra l'altro già previsto dal previgente d.P.R. n. 1063 del 1962 agli articoli 46 e 47).

In sostanza, la disciplina applicabile sarebbe quella vigente nell'anno 2005, quindi il D.M. n. 145 del 2000, quando la Comunità Montana, con la delibera n. 39 del 18/2/2005, adottata ai sensi dell'articolo 149 comma 3 del regolamento e notificata all'impresa 8/3/2005, ha rifiutato tutte le sette riserve formulate dall'impresa in relazione lavori.

Poiché la domanda contrattuale di adeguamento del prezzo doveva essere presentata entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento dell'amministrazione di rigetto delle istanze

contenute nelle riserve, di cui alla delibera n. 39 del 18/2/2005, notificata l'8/3/2005, il termine ultimo, di decadenza, per proporre l'azione giudiziale era quello del 7/5/2005.

L'atto di citazione era stato però notificato il 27/6/2006, mentre la domanda di arbitrato era stata presentata il 17/10/2005, entrambe fuori termine.

La decisione della Corte d'appello non può essere inficiata dal secondo motivo di ricorso per cassazione con cui, per eludere il termine di decadenza, la ricorrente adombra la possibilità per la società appaltatrice, non di iscrivere riserve, ma di fare affidamento sulla possibilità di rinegoziazione del contratto secondo buona fede, al fine di sanare le alterazioni relative all'equilibrio economico del contratto.

Per la società, dunque, la richiesta di adeguamento contrattuale del prezzo non atterrebbe a fatti verificatisi nel corso dell'esecuzione dei lavori e non sarebbe assoggettabile al regime delle riserve.

5. In realtà, sia la giurisprudenza comunitaria che la giurisprudenza amministrativa hanno negato alla p.a. la possibilità di procedere alla rinegoziazione del contratto, nella fase di esecuzione del rapporto, e ciò anche nel vigore della precedente direttiva comunitaria 90/531/CE.

5.1. È sufficiente porre attenzione alla sentenza 5/10/2000 della Corte di giustizia, causa C-337/98, Commissione delle Comunità europee contro Francia, ove, sia pure in una vicenda legata alla disciplina applicabile *ratione temporis*, con riferimento alla direttiva 90/531CE, ha chiarito che occorre esaminare «se le trattative iniziate dopo il 22 settembre 1995 presentino caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle già effettuate e, di conseguenza, siano atte a dimostrare la volontà delle parti di rinegoziare i termini essenziali del contratto» (paragrafo 44).

Si inizia ad evidenziare, nella giurisprudenza unionale, che la rinegoziazione del contratto non può avere ad oggetto gli elementi essenziali dello stesso.

Sempre in linea con tale pronuncia, si può richiamare la sentenza della Corte di giustizia del 19/6/2008, nel procedimento C-454/06, nella causa Pressetext contro Republik Österreich, in relazione alla direttiva 92/50/CEE, ove si chiarisce che l'obiettivo principale delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici è quello di assicurare la libera circolazione dei servizi e l'apertura dei mercati ad una concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri; con la precisazione per cui «[a]l fine di assicurare la trasparenza delle procedure e la parità di trattamento degli offerenti, modifiche apportate alle disposizioni di un appalto pubblico in corso di validità costituiscono una nuova aggiudicazione di appalto, ai sensi della direttiva 92/50, quando presentino caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle dell'appalto iniziale e siano, di conseguenza, atte a dimostrare la volontà delle parti di rinegoziare i termini essenziali di tale appalto» (anche Corte di giustizia UE, Grande sezione, 13/4/2010, in causa C-91/08, Wall AG contro Stadt Frankfurter, paragrafo 37).

Si precisa che «[l]a modifica di un appalto pubblico in corso di validità può ritenersi sostanziale qualora introduca condizioni che, se fossero state previste nella procedura di aggiudicazione originaria, avrebbero consentito l'ammissione di offerenti diversi rispetto a quelli originariamente ammessi o avrebbero consentito di accettare un'offerta diversa rispetto a quella originariamente accettata» (anche Corte di giustizia UE, Grande sezione, 13/4/2010, in causa C-91/08, Wall AG contro Stadt Frankfurter, paragrafo 38).

Tra l'altro, proprio la sentenza della Corte di giustizia richiamata nel motivo di ricorso (Corte UE, 7/9/2016), non consente la

rinegoziazione in sede di esecuzione del contratto d'appalto, neppure in ipotesi transattiva.

Si evidenzia, infatti, che non sono consentite modifiche delle caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle dell'appalto iniziale. Ciò avviene quando le modifiche previste «hanno per effetto o di estendere l'appalto, in modo considerevole, a elementi non previsti, o di alterare l'equilibrio economico contrattuale in favore dell'aggiudicatario, oppure ancora se tali modifiche sono atte a rimettere in discussione l'aggiudicazione dell'appalto, nel senso che, se esse fossero state previste nei documenti disciplinanti la procedura di aggiudicazione originaria, sarebbe stata accolta un'altra offerta oppure avrebbero potuto essere ammessi offerenti diversi» (paragrafo 28).

In linea di principio, una modifica sostanziale di un appalto pubblico, dopo la sua aggiudicazione, non può essere apportata in via di trattativa privata tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'aggiudicatario, ma deve dare luogo a una nuova procedura di aggiudicazione vertente sull'appalto così modificato (Corte di giustizia UE, C-549/2014, Finn Frogne, paragrafo 30).

Risulta di assoluto rilievo, per la decisione di questa controversia, l'ulteriore affermazione per cui «occorre constatare che né il fatto che una modifica sostanziale dei termini di un appalto pubblico sia motivata non già dalla volontà deliberata dell'amministrazione aggiudicatrice e dell'aggiudicatario di rinegoziare i termini dell'appalto, bensì dalla loro volontà di trovare una composizione transattiva a fronte di difficoltà oggettive incontrate nell'esecuzione detta appalto, né il carattere obiettivamente aleatorio di talune realizzazioni possono giustificare il fatto che tale modifica sia decisa senza rispettare il principio di parità di trattamento di cui devono

potersi giovare tutti gli operatori potenzialmente interessati un appalto pubblico» (paragrafo 32, Corte UE, causa C-549/14).

Più di recente, si è ribadito che «è necessario indire una nuova procedura di aggiudicazione di appalto per modifiche che presentano caratteristiche sostanzialmente diverse da quelle dell'appalto iniziale e che, di conseguenza, sono tali da dimostrare la volontà delle parti di rinegoziare i termini essenziali di tale appalto» (Corte di giustizia UE, 14/5/2020, causa C-263/19, T-Systems contro Kozbeszerzesi).

5.2. Negli stessi termini si muove la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato., sez. III, 28/5/2019, n. 3520).

Il principio generale è sempre quello per cui «[i]l rinnovo del rapporto contrattuale, ipotesi ben diversa dalla mera proroga del rapporto contrattuale, ben può contemplare anche una rinegoziazione delle originarie condizioni che non integri, però, una modifica sostanziale di queste in danno di altri eventuali competitori».

L'orientamento costante del giudice amministrativo, dunque, propende nel ritenere che per gli enti pubblici la capacità di agire nei rapporti contrattuali non è rimessa alla libera scelta degli organi chiamati a manifestare la volontà dell'ente ma, invece, «è strettamente correlata allo svolgimento da parte degli organi competenti di procedure definite in modo compiuto dal legislatore» (Cons. Stato, n. 6281 del 2002).

Pertanto, l'attuazione di tali procedure sostituisce il procedimento logico di formazione della volontà e di conseguente scelta del contraente.

Le persone giuridiche pubbliche possono assumere impegni solo nei limiti e nei modi stabiliti dalla legislazione che regola la loro attività per il perseguimento dei fini che sono rassegnati.

Di talché, la volontà dell'ente pubblico «può essere modificata solo con il ricorso ai medesimi procedimenti e, di regola, con

l'adozione di atti espressione del potere di autotutela ove sussistano i presupposti per il ricorso ai relativi istituti. Al di fuori dei limiti segnati dalle norme dell'ordinamento di settore che fissano le regole cui le amministrazioni devono seguire nel contrattare non vi è, pertanto, capacità di agire di diritto privato, che possa essere utilmente esercitata la PA» (Cons. Stato, n. 6281 del 2002).

Ove si agisca diversamente, si incorre nella violazione delle norme imperative e non derogabili sulla capacità contrattuale dell'ente pubblico (Cons. Stato, n. 6281 del 2002; Cons. Stato, sez. V, 18/1/2006, n. 126).

Più recentemente si è affermato che alle stazioni appaltanti è fatto divieto di ridiscutere con l'aggiudicatario le condizioni contrattuali quali sono risultate all'esito della gara - fatto salvo l'obbligo di adeguamento a norme imperative sopravvenute e/o modifiche di dettaglio che non incidono sull'equilibrio complessivo dell'appalto - in quanto ciò darebbe luogo ad una surrettizia nuova aggiudicazione senza gara (Cons. Stato., n. 432 del 2017; Cons. Stato, sez. V, n. 9212 del 2024; Cons. Stato, sez. IV, 19/6/2023, n. 5989; TAR Lombardia, Milano, 13/1/2025, n. 63; Cons. Stato, sez. V, 15/7/2025, n. 6192; Cons. 19/12/2023, n. 11023; Stato, sez. V, TAR Lombardia, Brescia, 12/1/2007, n. 12; TAR Sardegna, 18/9/2017, n. 586; TAR Lazio, Roma, sez. I, 11/7/2006, n. 5766).

5.3. Anche la giurisprudenza di questa Corte ribadisce il principio per cui l'integrazione contrattuale, in fase di esecuzione, «non può tradursi in una modificazione del contenuto essenziale del contratto, quale emerge dalle condizioni riportate nel bando di gara, risultando altrimenti alterato il risultato della procedura, tanto nel caso in cui le nuove condizioni siano più favorevole all'aggiudicatario, restando in tal modo penalizzati concorrenti che di quelle facilitazioni non abbiano potuto tener conto nella formulazione della propria offerta,

quanto nel caso in cui esse appaiono più gravose, non potendo costringersi l'aggiudicatario ad accollarsi oneri non valutati al momento dell'offerta» (Cass., sez 1, 13/10/2014, n 21592; Cass., sez. 1, 10/5/2017, n. 11446, per la quale, in tema di appalto di opere pubbliche, il contratto che sia stato stipulato a seguito di trattativa privata è nullo ex art. 1418, primo comma, c.c., per contrarietà alle norme imperative che prescrivono il ricorso alle regole dell'evidenza pubblica).

I limiti alla rinegoziazione sono ormai patrimonio acquisito della giurisprudenza ma anche della legislazione successiva (art. 106 del d.lgs. n. 50 del 2016 e art. 120 del d.lgs. n. 36 del 2023).

6. Le spese del giudizio di legittimità vanno poste, per il principio della soccombenza, a carico della ricorrente e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

rigetta il ricorso.

Condanna la ricorrente a rimborsare in favore della controricorrente le spese del giudizio di legittimità che si liquidano in complessivi euro 18.000,00, oltre euro 200,00 per esborsi, rimborso forfettario delle spese generali nella misura del 15%, Iva e cpa.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso art. 1, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della I Sezione civile il 27 novembre 2025

Il Presidente

Marco Marulli