



Repubblica Italiana

Tribunale di Firenze

Sezione Imprese

In Nome del Popolo Italiano

il collegio nella seguente composizione:

Presidente relatore: dr. Niccolò Calvani

Giudice: dr.ssa Linda Pattonelli

Giudice: dr.ssa Stefania Grasselli

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa n. 9163/2022 tra le parti:

ATTORE

Parte_1, p. IVA *P.IVA_1*

- difesa: avv. CATELLO MIRANDA, cf *C.F._1*
avv. ANTONINO RAFFONE, cf *C.F._2*
- domicilio: Via Mazzini 32, Castellammare di Stabia, presso i difensori

CONVENUTI

Controparte_1, cf *P.IVA_2*

Controparte_2, cf *P.IVA_3*

- difesa: AVVOCATURA dello STATO di *CP_2*, cf *C.F._3*
- domicilio: VIA DEGLI ARAZZIERI 4, *CP_2*

Parte_2 cf *C.F._4*

- difesa: avv. STOLZI PAOLO, cf *C.F._5*
- domicilio: VIA MASACCIO 183 50136 *CP_2* presso il difensore

HOSEA SCELZA, cf *C.F._6*

- difesa: avv. ANDREA PESCI, cf *C.F._7*
- domicilio: VIA GIOVANNI PRATI 24 50124 *CP_2* presso il difensore

CARLO PICCHIETTI, cf *C.F._8*

- difesa: avv. MATTEO CERRETTI, cf *C.F._9*
- domicilio: VIA DEI BOSSI 6 20121 MILANO presso il difensore

OGGETTO: Appalto di opere pubbliche

Decisa nella camera di consiglio del 10/07/2026 sulle seguenti conclusioni:

Parte_1 : In via preliminare: rimettere la causa sul ruolo istruttorio per l'ammissione dei mezzi istruttori così come richiesti nelle memorie istruttorie;

Nel merito:

a) *previa disapplicazione degli atti amministrativi ritenuti illegittimi, accertata e dichiarata l'illegittima violazione, da parte della Stazione appaltante, dei principi di cooperazione e buona fede nell'esecuzione del contratto nonché delle norme che imponevano la predisposizione di un progetto dotato di caratteri di "cantierabilità", accertare e dichiarare l'inadempimento di essa Stazione appaltante e l'imputabilità ad essa dei danni subiti dall'impresa per l'anomalo andamento dei lavori;*

b) *per l'effetto, accertare e dichiarare, in relazione agli accadimenti ed alle circostanze denunciate con il presente atto nonché con le riserve iscritte in contabilità dall'istante Impresa appaltatrice, il diritto di essa impresa al risarcimento dei danni subiti a cagione dell'anomalo andamento dei lavori e la sussistenza di gravi e reiterate inadempienze agli obblighi contrattuali a causa di difetti ed omissioni negli atti di predisposizione dei lavori oggetto del contratto di appalto stipulato inter partes nonché agli obblighi di cooperazione imposti alla Stazione Appaltante convenuta;*

c) *Accertare e dichiarare, in conseguenza del riconoscimento della fondatezza ed in accoglimento delle riserve tutte avanzate dall'Impresa appaltatrice nel corso del rapporto, il diritto dell'impresa attrice al rimborso delle spese sostenute, al risarcimento dei danni, dei maggiori oneri ed indennizzi conseguenti all'anomalo andamento dei lavori e alle carenze progettuali, determinandone l'ammontare per un importo non inferiore a quello rivendicato con le riserve testè azionate;*

d) *Dichiarare il diritto dell'appaltatore al riconoscimento dei maggiori oneri ed indennizzi conseguenti alle dedotte cause, determinandone, previa se del caso istruttoria – l'ammontare, ovvero anche con liquidazione equitativa, ed in particolare riferimento alle riserve trascritte, così come aggiornate e riportate per la somma complessiva di € 9.347.217,01 oltre IVA nonché interessi legali e moratori e, per l'effetto, condannare la convenuta P.A. al pagamento della somma così determinata ovvero a quella diversa somma che sarà determinata in corso di causa anche a mezzo di apposito incumbente istruttorio;*

e) *in via subordinata, e nella denegata ipotesi in cui l'Ecc.mo Tribunale ritenga che l'annullamento del contratto d'appalto sottoscritto inter partes abbia efficacia retroattiva ex tunc, condannare la convenuta P.A. al pagamento delle somme rivendicate con le riserve iscritte in contabilità e pari ad € 9.347.217,01 ovvero a quel diverso importo che sarà determinato in corso di causa, anche a mezzo di apposito*

incombente istruttorio ovvero in via equitativa, a titolo di risarcimento del danno ex art. 2043 c.c.;

f) in via ulteriormente subordinata, e qualora l'Ecc.mo Tribunale ritenga non sussistente un valido titolo contrattuale tra l'impresa attrice e la P.A. convenuta, accerti e dichiari la responsabilità dei funzionari che hanno consentito le prestazioni e lavori eseguiti dall'impresa, al risarcimento di tutti i danni e rivendicazioni di cui alle riserve iscritte in contabilità e pari ad € 9.347.217,01 ovvero a quel diverso importo che sarà determinato in corso di causa, anche a mezzo di apposito incombenza istruttorio ovvero in via equitativa, in solido con essa Amministrazione appaltante ex art. 28 Cost., e dagli art.22 seg., d.P.R. n.3 del 1957;

g) in via ulteriormente subordinata, condannare essi convenuti, in proprio e nelle spiegate qualità ovvero in solido fra loro, al risarcimento di tutti i danni e rivendicazioni di cui alle riserve iscritte in contabilità e pari ad € 9.347.217,01 ovvero a quel diverso importo che sarà determinato in corso di causa, anche a mezzo di apposito incombenza istruttorio ovvero in via equitativa, ex art. 2041 c.c.;

h) in ogni caso, condannare essi convenuti al pagamento delle ulteriori somme dovute a titolo di interessi legali e moratori, e decorrenti dalla data di maturazione dei rispettivi crediti e fino al soddisfo, nonché al pagamento delle somme dovute a titolo di maggior danno da svalutazione monetaria, da calcolarsi secondo gli indici ISTAT, e decorrenti dalla data della presente domanda fino al soddisfo, nell'ammontare che sarà quantificato all'esito;

Vinte spese e competenze del giudizio con attribuzione e con esplicita richiesta di valutazione del comportamento processuale di controparte, stante la manifestata volontà di non aderire al tentativo di mediazione espletato dall'impresa attrice, giusta domanda proposta innanzi l'Organismo di Mediazione Conciliare srl Sede di CP_2 e di cui al verbale del 15/4/2022.

CP_3 e Cont Si eccepisce in via preliminare l'estinzione del processo e, in subordine, la nullità dell'atto di citazione, non emendata dalla memoria integrativa;

- in linea preliminare ed assorbente, dichiarare il proprio difetto di giurisdizione a conoscere della domanda;

- nel merito, respingere la domanda in quanto infondata;

- in via riconvenzionale condannare la soc. Parte_1 , in persona del legale rapp.te p.t., Controparte_5 , al pagamento della somma di € 1.943.183,30, oltre interessi;

- in subordine, nella denegata ipotesi dell'accoglimento totale o parziale della domanda, si chiede che venga disposta la compensazione tra la somma al cui pagamento sarà condannata l'Amministrazione e la somma di € 1.943.183,30, oltre interessi. Vinte le spese.

Eccepisce, altresì, l'infondatezza delle domande di manleva proposte nei confronti dell'Amministrazione. Vinte le spese.

Ribadisce, inoltre, la riserva di agire in separato giudizio per eventuali danni che risultassero essere stati cagionati dai funzionari per non aver svolto correttamente i propri doveri d'ufficio.

Parte_2 Ribadita la riserva di appello già formulata, in quanto si ritiene non formulata domanda a titolo di responsabilità contrattuale, voglia l'ecc.mo Tribunale: in via principale: dichiarare inammissibile o infondata, per assenza dei presupposti oggettivi e soggettivi, qualsiasi domanda rivolta nei confronti del dott. **Parte_2** in particolare per responsabilità contrattuale.

In via subordinata riconvenzionale: per la denegata ipotesi di ritenuta responsabilità e/o corresponsabilità del Dott. **Parte_2** a titolo contrattuale, condannare il Ministero della Cultura (già **CP_3** ed, in caso di ritenuta autonomia, anche **Controparte_6** a manlevare e/o a tenere indenne il Dott. **Parte_2** per quanto condannato a corrispondere all'attrice a qualsiasi titolo o ragione, ivi compreso quello di spese e compensi del giudizio, e/o a restituire e/o rimborsare al medesimo Dott. **Parte_2** le suddette somme;

in subordinata ipotesi, di riconoscimento di sua responsabilità solidale con gli altri funzionari evocati in giudizio, determinare la quota di responsabilità in misura minoritaria rispetto a quella degli altri coobbligati solidali e, comunque, del tutto minimale, e, per l'effetto, condannare i predetti coobbligati (Ministero della Cultura e/o **CP_7** Arch. Picchietti, Arch. Scelza) a tenere indenne il Dott. **Parte_2** per le somme eccedenti la quota di responsabilità allo stesso ritenuta ascrivibile.

In via istruttoria: ci si oppone ad ogni istanza istruttoria, con particolare riferimento alla CTU.

In ogni caso: con vittoria di spese e compensi e refusione dell'importo a titolo di contributo unificato.

Scelza: In via preliminare dichiarare la nullità dell'atto di citazione anche per il punto f delle conclusioni formulate dall'attore.

- Respingere in toto le domande avanzate a vario titolo, contrattuale, extracontrattuale che ex art 2041 c.c. nei confronti dell'Arch. Hosea Scelza per i motivi dedotti in atti.

- In denegata ipotesi di accoglimento delle richieste voglia il Tribunale dichiarare il Ministero della Cultura o la **Controparte_8** tenuto a manlevare e/o a rilevare indenne l'odierno convenuto ovvero condannare il Ministero e/o la **Controparte_8** a restituire all'Arch. Scelza quanto fosse tenuto a versare anche a titolo di spese legali.

- In denegata ipotesi di ritenuta responsabilità solidale con gli altri funzionari, fermo restando la richiesta di manleva o di essere tenuto indenne da parte del Ministero della Cultura e/o della **Controparte_8** determinare la quota

di responsabilità in misura minoritaria rispetto agli altri funzionari e conseguentemente condannare i coobbligati in solido a tenere indenne l'Arch Scelza.

*- Voglia altresì il Tribunale di Firenze respingere la domanda del convenuto **Parte_2** svolta nei confronti dell'Arch. Scelza.*

- In via istruttoria Voglia il Tribunale di Firenze respingere tutte le istanze istruttorie formulate da parte attrice.

Con vittoria di spese e compensi dell'intero giudizio.

Picchietti: Voglia l'Ill.mo Tribunale di Firenze, rigettata ogni contraria domanda, conclusione e richiesta, così statuire:

*Nel merito: rigettare, alla stregua delle difese svolte in atti, tutte le domande svolte dalla **Parte_3** nei confronti dell'Arch. Carlo Picchietti in quanto integralmente infondate in fatto e in diritto.*

*In via gradata, per il caso di accoglimento delle domande formulate dalla [...] **Parte_3** contenere, alla stregua delle difese svolte in atti, l'ammontare dell'indennizzo eventualmente posto a carico dell'Arch. Carlo Picchietti al solo interesse negativo e, in ogni caso, limitandolo alla quota di responsabilità allo stesso direttamente imputabile.*

In ogni caso: con rifusione delle spese e degli onorari del presente grado di giudizio, oltre al rimborso forfettario delle spese generali (15%), del Contributo Cassa Avvocati (4%) ex art. 11 L. 576/80 e dell'IVA nella misura di legge.

*In via istruttoria: rigettare le istanze istruttorie formulate dalla SOC. [...] **Parte_1** in quanto inammissibili.*

La lite

La controversia tra le parti è già stata descritta nella sentenza non definitiva pronunciata in data 11.4.2025, nei termini di seguito riassunti.

La **Parte_1** in proprio e quale capogruppo mandataria del RTI comprendente anche **CP_9** e **CP_10** (d'ora in poi anche: "VALENTINO" o l'APPALTATORE), ha citato in giudizio:

- il **Controparte_11** (ora **Controparte_12** e di seguito: "MINISTERO"), unitamente alla [...] **Controparte_8** (" **CP_7** e, congiuntamente al MINISTERO, la "Co " -Stazione Appaltante),

- **Parte_2** Direttore della **CP_7**

- l'arch. Hosea Scelza, Direttore dei Lavori,

- l'arch. Carlo Picchietti, Responsabile Unico del Procedimento,

esponendo:

1. di essersi resa aggiudicataria, per il corrispettivo di € 11.882.719,45 al netto dell’IVA, dell’appalto dei lavori, indetto da **Parte_4** per conto del MINISTERO e di **CP_7** di restauro e recupero di un complesso architettonico adiacente alla **CP_8** destinato a deposito di libri, da completarsi entro 912 giorni dalla consegna dell’area di cantiere;
2. che il contratto d’appalto è stato sottoscritto il 12.11.2020 ma, con sentenza del 6.12.2021, il Consiglio di Stato, in riforma di precedente pronuncia del TAR, ha annullato l’aggiudicazione e dichiarato inefficace il contratto per ritenuto illegittimo ricorso al cd. “soccorso istruttorio” da parte del RTI aggiudicatario;
3. che, pertanto, in data 16.12.2021 i lavori sono stati sospesi dal **Contr** in ragione del suddetto annullamento dell’aggiudicazione;
4. che, fin da subito, l’esecuzione dell’appalto ha subito rallentamenti e stravolgimenti determinati da errori progettuali, tanto che la DdL:
 - nel maggio 2021 ha impartito disposizioni per far fronte alle carenze progettuali riscontrate,
 - nel giugno e nel settembre 2021 ha chiesto l’esecuzione di opere inizialmente non previste di eliminazione di manufatti la cui presenza non era stata rilevata, e di consolidamento;
5. che **Parte_1** ha iscritto riserve nei SAL 1-2-3 per sottoutilizzo di macchinari, omessa contabilizzazione di lavori, anomalo andamento dell’appalto, retribuzioni inutilmente corrisposte, mancata produttività, mancato ammortamento, mancato utile, per l’importo complessivo di € 2.585.455,82;
6. che la Stazione Appaltante, violando l’ordine del Consiglio di Stato, ha ritardato l’immissione nel cantiere della nuova aggiudicataria, esponendo a responsabilità l’APPALTATORE; e, infatti, a motivo delle carenze progettuali e della sospensione dei lavori di consolidamento, nell’attesa del subentro della nuova società appaltatrice si sono verificati crolli e dissesti, in un quadro di generale insicurezza delle strutture, costringendo **Parte_1**, nell’inerzia della S.A., ad adire il Tribunale con ricorso d’urgenza, perché fosse ordinata la messa in sicurezza;
7. che nelle date del 22.3 e del 1.4.2022 sono stati redatti stati di consistenza, sottoscritti da **Parte_1** con riserva; il 24.5 INVITALIA ha formalizzato l’annullamento dell’aggiudicazione ma, nonostante espressa richiesta di **Parte_1**, la **Co** non ha proceduto al collaudo dei lavori eseguiti; nel

frattempo, il Collegio Consultivo Tecnico istituito ai sensi dell'art. 6 dL 76/2020 ha dichiarato non accoglibili le riserve, pur avendo osservato di non potersi pronunciare sulle stesse in ragione dell'annullamento dell'appalto, ritenuto operante *ex tunc*;

8. che il 3.8.2022 è stato approvato il SAL 4, sottoscritto dall'APPALTATORE con riserve riepilogative e integrative delle precedenti per un importo complessivo di € 9.347.217,00.

Ciò riferito, *Parte_1* ha chiesto al giudice di:

- A. accertare l'inadempimento della *Co*, l'imputabilità a questa dei danni subiti dall'attrice e la fondatezza delle riserve, e, per l'effetto, dichiarare il diritto della *Parte_1* a rimborso spese, risarcimento danni, pagamento di maggiori oneri e indennizzi conseguenti all'anomalo andamento dei lavori (lettere A-C delle conclusioni);
- B. in tesi, condannare il MINISTERO e *CP_7* a pagare la somma di € 9.347.217 (o altra di giustizia) a titolo di risarcimento danno da inadempimento contrattuale, sul presupposto che l'annullamento dell'aggiudicazione abbia determinato una inefficacia *ex nunc* dell'appalto (lettera D delle conclusioni); o, in subordine, a titolo di responsabilità risarcitoria extracontrattuale ai sensi dell'art. 2043 CC, qualora sia invece ritenuta l'inefficacia *ex tunc* dell'appalto (lettera E);
- C. subordinatamente, in quest'ultima ipotesi, condannare i funzionari *Parte_2* Scelza e Picchietti al pagamento della suddetta somma, dovendosi in tal caso affermare la responsabilità contrattuale o extracontrattuale personale dei medesimi ai sensi dell'art. 22 e ss. dPR 3/1957 (riferimento normativo successivamente integrato con il richiamo all'art. 191 dLgs 267/2000 e all'art. 119 RD 827/1924), in solido con il MINISTERO e di *CP_7* ex art. 28 Cost., (lettera F);
- D. in ulteriore subordine, condannare tutti i convenuti in solido a titolo di arricchimento ingiustificato ex art. 2041 CC (lettera G);
- E. in ogni caso, condannare tutti i convenuti al pagamento degli interessi legali e moratori decorrenti dalla data di maturazione dei rispettivi crediti, e della rivalutazione monetaria con decorso dalla domanda.

*

Si sono costituiti i convenuti:

1. ricostruendo le vicende del rapporto intercorso;
2. sollevando eccezioni preliminari di:

- difetto di giurisdizione - per essere la domanda rientrante nella giurisdizione del GA - in relazione a quei danni che sarebbero derivati dall'annullamento dell'aggiudicazione decretato dal Consiglio di Stato;
- nullità della citazione, essendo:
 - non comprensibile la qualificazione della condotta dei funzionari come illecito negoziale e allo stesso tempo extracontrattuale, cui segue l'invocazione cumulativa (e non in ordine di priorità / subordinazione) di una responsabilità contrattuale esclusiva ed extracontrattuale solidale;
 - non spiegato quali inadempimenti, quali atti illeciti e quali specifici danni da essi derivanti sarebbero da imputare ai singoli funzionari, laddove a ciascuno di essi è chiesto invece il risarcimento per tutti gli asseriti danni di origine sia contrattuale sia aquiliana;

3. chiedendo nel merito il rigetto della domanda per:

- insussistenza di qualsivoglia forma di inerzia della ^{Co} determinante un allungamento dei tempi di esecuzione dell'appalto e di rilascio del cantiere, dovendosi riversare sull'APPALTATORE la responsabilità di averlo restituito solo un anno dopo la pronuncia del Consiglio di Stato e dopo molteplici richieste del ^{Contr} costretto perfino a evocare l'intervento della forza pubblica,
- inesistenza di un andamento anomalo dei lavori, che sono stati anzi eseguiti in anticipo rispetto al cronoprogramma,
- aver ricevuto ^{Parte_1} un'anticipazione di € 2.364.661,17, superiore all'importo dei lavori eseguiti e solo in parte (€ 421.476,87) restituita, restando essa debitrice per la differenza di oltre 1,9 milioni,
- incongruenza di una domanda di condanna al pagamento di una somma (oltre nove milioni) quasi pari all'intero importo dell'appalto (11,8 milioni), pur avendo l'APPALTATORE lavorato per soli 259 giorni anziché i 912 previsti dal contratto,
- infondatezza e, in taluni casi, inammissibilità delle singole riserve;
- infondatezza / inammissibilità delle domande (pur divergendo i convenuti nel ritenere il contratto di appalto inefficace *ex tunc* o *ex nunc*) proposte a titolo contrattuale, tanto nei confronti della ^{Co} quanto nei confronti dei funzionari, di costoro non essendo detto neppure di quali specifici inadempimenti sarebbero responsabili;

- infondatezza delle domande proposte a titolo extracontrattuale discendente dall'annullamento dell'aggiudicazione (divenuta medio tempore definitiva):

- perché l'annullamento giudiziale è atto lecito,
- per omessa indicazione delle condotte illecite attribuite ai funzionari,
- per assenza dell'elemento soggettivo dell'illecito in capo alla ^{Co},
[redacted],
- per assenza di un legittimo affidamento dell'APPALTATORE in ordine alla validità dell'appalto, in quanto diretto responsabile del vizio che ha determinato l'annullamento dell'aggiudicazione,
- per assenza di danni direttamente e immediatamente prodotti dall'annullamento dell'aggiudicazione, comunque, e in ipotesi, da limitarsi al solo interesse negativo e non estendibili all'utile che sarebbe conseguito all'esecuzione del contratto;
- per inammissibilità e infondatezza delle domande di ingiustificato arricchimento;

4. sollevando (il MINISTERO) eccezione di compensazione *lucri cum damno* per i vantaggi conseguiti dalla ^{Parte_1} [redacted] dalla parziale esecuzione del contratto;

5. chiedendo in via riconvenzionale (ancora la ^{Co}) la condanna della ^{Parte_1} [redacted] alla restituzione della somma di € 1.943.183,30 pagata in eccesso rispetto alle opere realizzate o a titolo di arricchimento ingiustificato;

6. svolgendo, in via subordinata, domande trasversali di regresso nei confronti degli altri convenuti.

*

Con ordinanza del 13.12.2023 il GI ha ritenuto nullo l'atto di citazione per omessa esposizione delle ragioni della domanda e ha concesso termine per l'integrazione dell'atto.

Oltre il termine concesso, l'attore ha depositato l'atto integrativo unitamente a un'istanza di rimessione in termini, affermando che, nonostante un asserito tempestivo deposito dell'atto medesimo, questo non sarebbe stato ricevuto dalla Cancelleria per l'esistenza di un virus informatico che avrebbe colpito il computer del difensore avv. Miranda. I convenuti hanno eccepito il difetto di prova della causa non imputabile che avrebbe impedito l'adempimento tempestivo e, in ogni caso, la perdurante assenza di

chiarimenti relativi ai punti evidenziati dal GI, chiedendo perciò, la dichiarazione di estinzione del giudizio ai sensi dell'art. 307 CPC.

Con sentenza n. 1263 dell'11.4.2025 il collegio ha ritenuto:

1. infondata l'eccezione di nullità con riferimento:

- i) alla domanda contrattuale contro la ^{Co} (capi A-D delle conclusioni di parte attrice),
- ii) alla domanda contrattuale subordinata contro i funzionari (capo F),
- iii) alla domanda di condanna della ^{Co} per responsabilità extracontrattuale concorrente con quella dei funzionari (capo E);

2. fondata, invece, l'eccezione di nullità relativamente:

- iv) alla domanda subordinata di condanna della ^{Co} per responsabilità extracontrattuale esclusiva (capo E delle conclusioni),
- v) alla domanda subordinata di condanna dei funzionari per responsabilità extracontrattuale (capo F),
- vi) alla domanda subordinata di condanna di tutti i convenuti per ingiustificato arricchimento (capo G).

Rispetto alle domande i)-iii), esclusa la nullità e la conseguente necessità di una loro integrazione, è stata quindi respinta l'eccezione di estinzione del giudizio; con riguardo alle domande iv)-vi):

- è stata respinta l'istanza di rimessione in termini, siccome imputabile alla parte il mancato rispetto del termine assegnato dal giudice per l'integrazione, conseguendone l'omessa sanatoria del vizio,
- è stato ritenuto non estinto il giudizio, per inapplicabilità dell'art. 307 cpc richiamato dall'art. 164 cpc essendo indeterminate solo alcune delle domande contenute nella citazione e non l'intero atto introduttivo,
- pertanto, le domande di cui ai capi E, G e (in parte) F, ossia quelle riportate sopra ai punti iv)-vi), sono state ritenute inammissibili.

Con ordinanza del 10.7.2025 il GI, ritenuto opportuno dirimere la questione relativa alla titolarità passiva del diritto azionato dall'attore alternativamente individuata nel MINISTERO e nella ^{CP_7} o nei funzionari convenuti in giudizio, ha rimesso la questione al collegio, concessi termini per la precisazione delle conclusioni e per lo scambio di comparse conclusionali e repliche.

La decisione

Le azioni rimaste pendenti a seguito della sentenza parziale sono:

1. l'azione di responsabilità contrattuale contro MINISTERO e CP_7 contenente domanda di risarcimento e di adempimento, e
2. l'azione di responsabilità contrattuale dei funzionari (asseritamente poggiante sugli artt. 22-23 DPR 3/1957, 191 dLgs 267/2000 e 119 RD827/1924) con la quale concorrerebbe la responsabilità extracontrattuale di MINISTERO e CP_7 (art. 28 Costituzione).

Questa seconda domanda è presentata dall'attrice come "subordinata" alla prima, tuttavia, al di là della terminologia utilizzata, tra esse non vi è un rapporto di pregiudizialità bensì di alternatività, poiché la (astratta) possibilità di accogliere una o l'altra non discende da un accertamento inerente ai rispettivi elementi costitutivi bensì dalla soluzione, a monte di ambedue le domande, della questione degli effetti dell'annullamento dell'aggiudicazione della gara sul contratto di appalto. Infatti, secondo Parte_1 ,

- ove il tribunale ritenga che l'annullamento dell'aggiudicazione si riverberi sul contratto dando luogo a un'inefficacia operante *ex nunc*, e che, quindi, il rapporto contrattuale abbia prodotto effetti ormai irreversibili sino alla data della vicenda caducatoria del provvedimento amministrativo presupposto, danni e inadempimenti sarebbero da imputare direttamente alla Co ;
- ove il tribunale ritenga che l'inefficacia derivata sul contratto operi *ex tunc*, la responsabilità sarebbe da ascrivere ai funzionari, che avrebbero adottato i rispettivi atti fuori da un rapporto contrattuale di appalto con la Co , salva la responsabilità concorrente della Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 28 della Costituzione.

In altre parole, la domanda "subordinata" non è tecnicamente tale e non deve necessariamente attendere, per essere esaminata, che sia definita quella principale; al contrario, la questione comune, a monte, ben può essere decisa in via preliminare nei confronti sia del CP_15 che dei funzionari Picchietti, Scelza, Parte_2 onde stabilire nei confronti di quale dei due gruppi di convenuti si debbano esaminare le domande nel merito.

*

Il Consiglio di Stato, con sentenza 8184/2021, ha annullato l'atto amministrativo di aggiudicazione e dichiarato inefficace il contratto di appalto (*"annulla l'aggiudicazione e gli altri atti impugnati in primo grado, dichiara*

l'inefficacia del contratto e dispone il subentro dell'appellante nell'esecuzione dei lavori"), in applicazione dell'art. 122 dLgs 104/2010 (CPA) che dispone: "il giudice che annulla l'aggiudicazione definitiva stabilisce se dichiarare inefficace il contratto, fissandone la decorrenza, tenendo conto, in particolare, degli interessi delle parti, dell'effettiva possibilità per il ricorrente di conseguire l'aggiudicazione alla luce dei vizi riscontrati, dello stato di esecuzione del contratto e della possibilità di subentrare nel contratto, nei casi in cui il vizio dell'aggiudicazione non comporti l'obbligo di rinnovare la gara e la domanda di subentrare sia stata proposta".

La dichiarazione di inefficacia del contratto disciplinata dal CPA consegue al recepimento della Direttiva Ricorsi (2007/66/CE) la quale l'ha configurata come sanzione ("*penalty*" nel testo inglese, "*sanction*" in quello francese) per le violazioni procedurali più gravi, disponendo che *il diritto nazionale può prevedere la soppressione con effetto retroattivo di tutti gli obblighi contrattuali o viceversa limitare la portata della soppressione di quegli obblighi che rimangono da adempiere*"; in situazioni di minore gravità, *"Gli Stati membri possono prevedere che l'organo di ricorso indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice abbia la facoltà di non considerare un contratto privo di effetti, sebbene lo stesso sia stato aggiudicato illegittimamente"* e adotti invece misure alternative, onde evitare conseguenze sproporzionate (Considerando 14-24, art. 2-*quiquies*, 2-*sexies*), fermo restando che *"Le conseguenze di un contratto considerato privo di effetti sono previste dal diritto nazionale"*. Detti principi sono stati recepiti con dLgs 53/2010 modificativo del Codice dei Contratti Pubblici (art. 245-bis dLgs 163/2006) e poi trasfusi nel citato art. 122 CPA.

Nel nostro ordinamento, l'inefficacia del contratto non sarebbe una sanzione ma il normale effetto che deriva da un suo annullamento (*quod nullum est nullum producit effectum*) o da una sua risoluzione (art. 1458 cc), oppure, come nel caso in esame, dall'annullamento giudiziale di una *condicio iuris* della sua efficacia, qual è l'aggiudicazione: anche l'annullamento di quest'ultima opera *ex tunc*, talché, alla caducazione retroattiva dell'aggiudicazione dovrebbe corrispondere, come normale conseguenza, il venir meno retroattivo dell'efficacia del contratto.

Tuttavia, con il recepimento della normativa comunitaria e al di là della sua configurazione teorica, la conseguenza in esame può essere esclusa o modulata con la pronuncia giudiziale sia relativamente all'*an*, sia relativamente al *quando*, poiché la legge attribuisce al giudice la facoltà di

escludere l'inefficacia del contratto o, se la dichiara, di stabilirne la decorrenza in un momento anche diverso da quello di caducazione dell'aggiudicazione.

Nella fattispecie il CdS, benché si sia limitato a dichiarare l'inefficacia del contratto senza nulla dire *ex professo* sulla sua decorrenza, implicitamente l'ha stabilita *ex nunc*, nel momento in cui ha disposto il “subentro” del ricorrente vittorioso in un contratto già “parzialmente eseguito”, riconoscendogli altresì il risarcimento del danno consistente nel non aver potuto eseguire per intero l'appalto (e, quindi, conseguire il corrispettivo contrattuale pieno), dacché in parte già realizzato: pronuncia che, logicamente, individua una cesura all'interno dello stesso rapporto contrattuale tra un prima, eseguito dal precedente appaltatore, e un dopo, da affidare al nuovo, coincidente con la data della pronuncia di annullamento che impone anche il subentro e segna, al contempo, il momento di cessazione dell'efficacia del contratto nei confronti di Parte_1 .

Seguendo questa interpretazione, proposta dai convenuti e in verità sostenuta in prima battuta anche dall'attrice, la domanda nei confronti dei funzionari è da rigettare, in difetto del presupposto al quale lo stesso APPALTATORE ha subordinato il suo accoglimento: è evidente che, se l'inefficacia interviene solo *ex nunc*, il Contratto inizialmente valido ed efficace e tale rimasto fino alla sentenza è quello stipulato dalla PA, alla quale soltanto possono essere rivolte le eventuali pretese.

Si può aggiungere, per completezza, che la conclusione sarebbe la stessa anche se si ritenesse il Contratto di appalto inefficace *ex tunc*, non condividendosi l'assunto dell'attrice per il quale, ove tra la PA e il privato sia stipulato un contratto successivamente annullato o risolto, tenuti all'adempimento e/o risarcimento sarebbero senz'altro i suoi funzionari.

In via preliminare, va sottolineato che “*i funzionari*” non sono un soggetto collettivo ma, nel nostro caso, tre persone distinte, ognuna con le sue mansioni, i suoi obblighi e la sua responsabilità per i soli propri atti, talché non si vede perché dovrebbero rispondere indistintamente e solidalmente di danni, la cui derivazione causale dalle condotte di ciascuna non è mai stata spiegata.

La giurisprudenza della Corte di legittimità ha poi chiarito che, nelle fattispecie in cui il contratto stipulato non produce *ab origine* i suoi effetti (annullamento o risoluzione, alle quali si è qui aggiunta l'ipotesi della

caducazione retroattiva di una *condicio iuris* di efficacia), e indipendentemente da quale delle parti vi abbia dato causa, si determinano nei confronti di tutte:

- un effetto liberatorio *ex nunc*, poiché nessun obbligo o diritto è più invocabile per il futuro come nascente dal contratto,
- un effetto recuperatorio *ex tunc*, poiché tutte le prestazioni rese devono essere restituite, salvo che per quelle afferenti a un contratto a esecuzione periodica o continuata (Cass. 8765/2024 con riferimento alla risoluzione per inadempimento); l'appalto, tuttavia, benché contratto a esecuzione prolungata, non è un contratto a esecuzione periodica o continuata (a meno che abbia a oggetto il servizio di manutenzione periodica), tali essendo quelli che si sviluppano “*per coppie di prestazioni da eseguirsi contestualmente e con funzione corrispettiva*” (Cass. 4225/2022); pertanto, l'obbligo restitutorio sorgerebbe (normalmente, ossia in assenza di differenti statuizioni giudiziali) anch'esso retroattivamente.

Come spiega la sentenza della Corte 8765/2024, le prestazioni rese dovrebbero essere pertanto restituite in natura oppure -se la *reductio in pristinum* non è materialmente possibile- per equivalente, cioè per il valore proprio delle opere realizzate, dei servizi resi e dei materiali forniti. Questo obbligo restitutorio non può che gravare sulle parti del contratto (benché, seguendo l'ipotesi, inefficace *ex tunc* perché annullato, risolto o comunque dichiarato tale) che hanno ricevuto le prestazioni rese in sua esecuzione e sono perciò tenute a restituirle, poiché l'annullamento o la risoluzione non tolgono agli stipulanti la loro qualifica di parti contrattuali.

Affermare che, se il contratto stipulato dall'Amministrazione è annullato o risolto *ex tunc*, parte stipulante è da considerarsi in ogni caso, in proprio, il funzionario che lo ha sottoscritto, tenuto come tale alle restituzioni e al risarcimento dei danni, è una conclusione che non trova riscontro né nel sistema generale della responsabilità -che presuppone sempre una partecipazione alla commissione dell'illecito tramite condotta imputabile, caratterizzata da dolo o colpa- né nelle norme specifiche invocate dall'attrice.

Dal primo punto di vista, si osserva che tutti gli atti posti in essere da Picchietti, Scelza e Parte_2 -dalla sottoscrizione del Contratto, all'organizzazione delle attività del cantiere, alla diramazione di ordini di servizio- nel momento in cui sono stati compiuti erano atti dovuti, poiché ne sussistevano i presupposti giuridici, talché detti funzionari sarebbero semmai incorsi in responsabilità ove li avessero omessi. È infatti da dire che la

caducazione del rapporto contrattuale tra **Co** e appaltatore non comporta il venir meno anche del rapporto di servizio e di ufficio che lega il funzionario alla Amministrazione, in forza del quale il funzionario agisce non in proprio ma come PA in base al nesso di immedesimazione organica, il quale non è inciso dalla pronuncia caducatoria che attiene a un rapporto *inter alios*; detto nesso di immedesimazione organica potrebbe essere spezzato solo da una condotta tenuta con dolo o colpa grave, laddove il funzionario avesse agito conoscendo (o dovendo conoscere) l'inesistenza, l'invalidità o l'inefficacia dei presupposti della sua azione, consentendo di ritenere la manifestazione di volontà negoziale come soltanto a lui ascrivibile; ma, su questo, l'attrice nulla ha allegato.

Se all'origine di tutta la vicenda c'è un vizio invalidante l'aggiudicazione, eventualmente, tenuto a sopportarne le conseguenze sarà perciò quel soggetto (**Parte_4**) che ha proceduto a un'aggiudicazione invalida, non quei funzionari successivamente intervenuti nell'iter burocratico e contrattuale che, non avendo il ruolo né il potere di sindacare quanto compiuto a monte, hanno eseguito i compiti a loro assegnati.

Quanto alle specifiche norme invocate dall'attrice si osserva quanto segue:

- 1) l'art. 22 DPR 3/1957 regola una ipotesi di responsabilità extracontrattuale del dipendente della PA, per il caso in cui egli, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni al terzo un danno ingiusto con atti e/o comportamenti caratterizzati da dolo o colpa grave; ma la relativa domanda è già stata dichiarata inammissibile e, comunque, una responsabilità siffatta è da escludere in radice per difetto assoluto di allegazioni relative agli elementi costitutivi, primo fra tutti quello soggettivo;
- 2) l'art. 191 TUEL contiene una norma dettata per gli Enti Locali, inapplicabile al caso di specie ove l'appalto è riferibile a un Ministero e a un Ente statale (Cass. 5130/2020); per aggiunta, la responsabilità personale del funzionario che abbia assunto un impegno di spesa sussiste solo in caso di violazione di uno degli obblighi sanciti dai primi tre commi dell'articolo in esame:
 - quello di *“effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria”*, unito a quello di comunicare al destinatario tutte le informazioni relative all'impegno;

- quello di corredare le ordinazioni con i riferimenti “*agli stessi regolamenti, alla missione e al programma di bilancio e al relativo capitolo di spesa del piano esecutivo di gestione ed all'impegno*”;
- in caso di lavori pubblici di somma urgenza, quello di chiedere al Consiglio Comunale, tramite proposta indirizzata alla Giunta, il riconoscimento della spesa sostenuta (comma 3);

ma nessuno dei predetti casi è stato allegato dall'attrice nell'atto di citazione;

3) l'art. 119 RD 827/1924 riguarda le sole persone poste alla direzione dei lavori ed alla vigilanza sulle forniture, alle quali vieta di fare aggiunte o variazioni ai contratti stipulati con obbligo, ove le modifiche si rendano necessarie, di chiedere l'autorizzazione all'autorità od al ministero da cui dipendono -pena, altrimenti, l'assunzione di una responsabilità personale per le relative spese;

con riferimento alle norme di cui ai punti 2) e 3), solo con la memoria integrativa ex art. 164 cpc, e poi con le memorie ex art. 171-ter cpc e con le comparse conclusionali, è stato affermato che “*i funzionari*” avrebbero posto in essere “*ordini di servizio prevedenti l'esecuzione di opere extracontrattuali senza autorizzazione né copertura di spesa*”; sennonché, la memoria integrativa (ex art. 164 cpc) è stata depositata dopo la scadenza assegnata dal GI, con ritardo già ritenuto imputabile alla attrice, ed è inidonea a prendere il luogo dell'atto introduttivo; e la modifica contenuta nella memoria integrativa (ex art. 171-ter n. 1 cpc) non può considerarsi ammissibile, dacché l'assenza di autorizzazioni e della copertura di spesa, fatti costitutivi dell'illecito così ricostruito, è stata affermata per la prima volta in quella sede e integra, perciò, una domanda nuova tardivamente proposta e non conseguente a una difesa dei convenuti.

La conclusione vale anche per quegli interventi che sono stati richiesti dal RUP e dal DdL successivamente alla sentenza del CdS, aventi a oggetto la messa in sicurezza del cantiere: il riferimento è al provvedimento datato 16.12.2021 con il quale il RUP, preso atto della sentenza del CdS e disponendo conseguentemente la sospensione dei lavori appaltati, ha ordinato il completamento di opere di messa in sicurezza già in atto (doc. 7 attore), nonché all'Ordine di Servizio n. 4 del 31.1.2022 del DdL che ha specificato gli interventi da compiere (doc. 19): si tratta, infatti, di attività da considerarsi funzionali alla riconsegna in sicurezza del cantiere, in esecuzione della sentenza del CdS, non già di “aggiunte o variazioni” richieste personalmente da Picchietti e/o da Scelza.

D'altronde, la stessa **Parte_1** ha individuato come sua controparte il MINISTERO e **CP_7** allorché ha introdotto (marzo 2022) un ricorso d'urgenza avanti al Tribunale di Firenze per sentir ordinare alla PA di *“consentire alla ricorrente il completamento di tutte le opere di consolidamento statico del fabbricato, già iniziate e non completate a cagione della intervenuta declaratoria di inefficacia del contratto”* e per sentire *“solo all’esito del completamento dei lavori di messa in sicurezza e consolidamento statico del fabbricato, con conseguente approvazione del collaudo statico ovvero del collaudo provvisorio in corso d’opera, ordinare alla Stazione appaltante di porre in essere ogni e più opportuno provvedimento atto a consentire il subentro della 2° classificata in gara o di chi per essa, con conseguente ritiro e ripiegamento del cantiere da parte della ditta ricorrente”* (doc. 31).

Ancora, e in generale, non può essere imputato al RUP, al DdL o al Direttore della **CP_7** l'asserito ritardo con il quale sono state compiute le pratiche per consentire alla seconda classificata nella gara d'appalto di subentrare nel contratto, gravando **Parte_1** per mesi degli obblighi di custodia del cantiere -con quanto ne sarebbe derivato in termini di costi di guardiania, ammortamenti, inutilizzo di macchinari e deprezzamenti.

Dagli atti risulta la seguente cronologia di eventi:

- in data 16.12.2021 il RUP, preso atto della sentenza 6.12.2021 del CdS, ha disposto la sospensione dei lavori appaltati, salvo il completamento di opere di messa in sicurezza già in atto e ulteriormente specificate con Ordine di Servizio n. 4 del 31.1.2022 del DdL e da terminare entro il 7.2.2022 (doc. 7 attore);
- l'11.3.2022, perdurando un preoccupante stato di dissesto delle strutture murarie, il **Contr** ha convocato la **Parte_1** per la valutazione degli interventi necessari per garantire la sicurezza di persone e cose (doc. 30);
- il 22.3.2022 **Parte_1** ha depositato un ricorso d'urgenza avanti al Tribunale di Firenze per sentir ordinare alla **Co** di *“consentire alla ricorrente il completamento di tutte le opere di consolidamento statico del fabbricato, già iniziate e non completate a cagione della intervenuta declaratoria di inefficacia del contratto”* e per sentire *“solo all’esito del completamento dei lavori di messa in sicurezza e consolidamento statico del fabbricato, con conseguente approvazione del collaudo statico ovvero del collaudo provvisorio in corso d’opera, ordinare alla Stazione*

appaltante di porre in essere ogni e più opportuno provvedimento atto a consentire il subentro della 2° classificata in gara o di chi per essa, con conseguente ritiro e ripiegamento del cantiere da parte della ditta ricorrente” (doc. 31): ricorso respinto con ordinanza del 4.8.2022 perché “nessuna posizione giuridica tutelata quale diritto soggettivo è configurabile per la VLNT nei confronti della ^{Co} in relazione all’immobile oggetto dei lavori, riguardo al quale la ricorrente non vanta alcun diritto”;

- in pari data era redatto lo Stato di Consistenza provvisorio (rispetto al quale è stata iscritta la Riserva SC, lettere A-F), contenente anche l’ordine di sgombero di magazzini, attrezzature, utensili, mezzi d’opera e impianti di proprietà dell’APPALTATORE, non completato ma aggiornato a data successiva su richiesta della stessa *Parte_1* la quale, al contempo, ha affermato “l’impossibilità che a fronte di un verbale parziale l’impresa possa, nel termine intimato, rilasciare il cantiere” (doc. 33);
- il nuovo appuntamento fissato per il 28.3.2022 era ancora differito su richiesta della *Parte_1*, che dichiarava essere impossibilitata a presentarsi perché impegnata in altro cantiere; lo Stato di Consistenza è stato così completato in data 1.4.2022 (con iscrizione della Riserva SC-G), ma l’APPALTATORE ha ribadito il rifiuto di rilasciare il cantiere, ritenendo ancora parziale il verbale (doc. 35);
- una nuova richiesta di accesso da parte del RUP, nel maggio successivo, è stata rifiutata per “sopravvenuti impegni di salute” dalla *Parte_1*, che ha dato disponibilità per il mese successivo (all. 7-8 MINISTERO);
- in data 24.5.2022 *Parte_4* ha formalizzato sul piano amministrativo l’annullamento dell’aggiudicazione (doc. 37);
- il 9.6.2022 la ^{Co} ha invitato l’APPALTATORE per il successivo giorno 13 a presentarsi sul cantiere “anche al fine di concordare la tempistica e le modalità di rimozione di mezzi e attrezzature di vostra proprietà ancora presenti nell’area” (doc. 38); e il 13.6, alla presenza dei Carabinieri chiamati dalla SA, l’attrice ha assunto l’impegno di iniziare subito lo sgombero di macchinari e materiali, con liberazione totale del cantiere “una volta completate le operazioni di collaudo in corso d’opera parziale, che dovrebbero concludersi nel giro di qualche settimana” (doc. 39);
- il 3.8.2022 è stato redatto il SAL 4.

Da questa sequenza si evince che:

- a. fino al 24.5.2022 ogni ipotetico ritardo nelle procedure per il subentro del nuovo appaltatore non sarebbe imputabile a ^{Contr} ^{Parte} o al Direttore della ^{CP_7} (e, in effetti, neppure alla stessa ^{CP_7} o al MINISTERO) ma, eventualmente, a ^{Parte_4}, non citata in giudizio;
- b. nei mesi da dicembre 2021 a maggio 2022 compresi, semmai, “*i funzionari*” (più precisamente: il RUP e il DdL) hanno immediatamente sospeso i lavori, individuato gli interventi da operare per una riconsegna in sicurezza e più volte invitato ^{Parte_1} a togliere i macchinari e i materiali di sua proprietà (il cui inutilizzo e il cui ipotetico deprezzamento *medio tempore* non possono pertanto essere addebitati *ai funzionari*) cosa che l'APPALTATORE si è infine impegnato a fare solo nel corso dell'accesso del 13.6.2022, al quale la ^{Co} richiese la presenza dei Carabinieri;
- c. è semmai da sottolineare come, dei motivi addotti dalla ^{Parte_1} per differire gli incontri con la ^{Co}, uno (l'attività in altro cantiere) suoni come smentita della doglianza di perdita di altre occasioni di lavoro, l'altro (i “*sopravvenuti impegni di salute*”, non si sa nemmeno di chi) sia di difficile comprensione, lasciando ipotizzare la mera volontà di rinviare il più possibile la riconsegna del cantiere;
- d. dopo l'annullamento amministrativo dell'aggiudicazione (fine maggio 2022), nel giro di due settimane la ^{Co} ha organizzato l'accesso congiunto e, nel mese e mezzo successivo, durante il quale sono state compiute le operazioni di sgombero del cantiere, ha redatto il SAL finale.

Ritiene pertanto questo collegio che non vi sia ragione di addebitare *ai funzionari* neppure un ritardo nelle attività volte al subentro del nuovo appaltatore e i danni asseritamente verificatisi in quel lasso di tempo.

In conclusione, nessuna responsabilità diretta può essere ravvisata in capo a Scelza, Picchietti e ^{Parte_2} la domanda nei loro confronti -salvo quanto si dirà in seguito sul riparto di giurisdizione e, quindi, con riferimento alle domande da proporre avanti al giudice ordinario- è rigettata, e ciò porta con sé il rigetto della domanda di condanna per responsabilità indiretta dei loro datori di lavoro.

*

Il fatto che, nell'ordinanza con cui ha fissato udienza di precisazione delle conclusioni, il GI abbia rilevato la necessità di esaminare la posizione dei diversi convenuti citati in via alternativa non impedisce, ex art. 189 cpc, di

affrontare altre questioni pregiudiziali, preliminari o di merito idonee a definire la lite, o parte di essa, o anche solo al fine di un loro superamento, e per le quali non vi sia necessità di attività istruttoria.

Nei confronti del MINISTERO e di CP_7 l'attrice ha chiesto il pagamento di somme per i titoli specificati nelle Riserve iscritte nella contabilità dell'appalto.

Per la precisione, le domande dell'APPALTATORE riguardano:

1) corrispettivi e rimborsi per:

- a) spese generali (Riserva 1-A e, con riguardo al periodo successivo alla sospensione dei lavori, Riserve Stato Consistenza lett. C e 8-A);
- b) mancata contabilizzazione di costi e lavori (Riserva 2);
- c) acquisto materiali e altre spese (Riserve SC-B, SC-D, 8-B e 8-F);
- d) messa in sicurezza (Riserva SC-E);
- e) adeguamento prezzi (Riserve SC-F e 8-C);
- f) materiale presente in cantiere non trascritto a verbale (Riserva SC-G);
- g) perforazioni e iniezioni per consolidamento murature (Riserva 7);
- h) interessi legali e moratori per ritardati pagamenti (Riserva 8-E);

2) risarcimento danni per:

- a) mancato utile da anomalo andamento dei lavori e sottoutilizzo di attrezzature e macchinari (Riserve 1-B e 1-C);
- b) mancata produzione per anomalo andamento lavori (Riserva 3);
- c) mancato ammortamento e retribuzioni inutilmente pagate (Riserva 4);
- d) mancata produttività, fermo cantiere e mancato ammortamento macchine (Riserva 5);
- e) ritardata formazione dell'utile (Riserva 6);
- f) deterioramento materiali e loro mancato utilizzo (Riserva SC-A);
- g) ritardato collaudo o mancata certificazione regolare esecuzione dei lavori determinante un danno curriculare (impossibilità di incremento del punteggio nella classifica SOA) e la privazione della possibilità di partecipare *medio tempore* ad altre gare (Riserva 8);
- h) mancato utile per lavori non eseguiti a seguito della sentenza del CdS (Riserva 8-D).

Si pone, in primo luogo, una questione di giurisdizione, sollevata con riferimento specifico alla Riserva 8-D (punto 2 lettera h dell'elenco), e con riferimento generale a tutte le domande nelle quali Parte_1 avrebbe in sostanza chiesto un risarcimento dei danni "da annullamento".

L'eccezione è parzialmente fondata.

Con la Riserva **8-D** (*“mancato utile per lavori non eseguiti, a seguito della sentenza consiglio di stato per errata procedura di gara da parte della stazione appaltante”*) **Parte_1** si è limitata inizialmente a richiedere il risarcimento del danno da mancato utile determinato dall’annullamento dell’atto amministrativo, che ha impedito l’esecuzione dell’appalto e, quindi, il conseguimento del relativo utile; posta la domanda in tali termini, l’eccezione è fondata, poiché il danno di cui è chiesto il risarcimento è quello provocato dall’annullamento di un atto illegittimamente adottato dalla PA; talché, ai sensi dell’art. 7 CPA, anche la domanda di risarcimento dovrebbe essere proposta al giudice amministrativo.

A seguito dell’eccezione del convenuto, l’attrice ha però affermato che la richiesta riguarderebbe la lesione del suo affidamento incolpevole sull’efficacia dell’atto amministrativo, che, secondo una tesi interpretativa della Corte di legittimità, riproposta da ultimo da SU 3496/2023, tornerebbe a fondare la giurisdizione del giudice ordinario.

Si potrebbe discutere della tempestività di questa precisazione e, quindi, se essa integri una modifica ammessa della domanda già inizialmente presentata, o una domanda nuova e, come tale, non ammissibile; ulteriormente, potrebbe porsi la questione della congruenza, sul piano eziologico, della *causa petendi* precisata nel corso del processo (la lesione di un affidamento incolpevole sulla legittimità dell’aggiudicazione che, come noto, fonda il diritto al risarcimento del solo interesse negativo) con il *petitum*, rimasto invariato, di ristoro del danno-conseguenza consistente nel *“mancato utile per lavori non eseguiti”*.

Tuttavia, tali questioni sono successive a quella inerente alla giurisdizione e restano da questa assorbite per le considerazioni che seguono.

È stato infatti precisato (Cass. SU 26080/2025) che:

- a) l’affidamento nella legittimità dell’agire amministrativo è tutelabile sul piano risarcitorio sia se collegato a un diritto soggettivo (a un’autodeterminazione libera e informata, alla conservazione del proprio patrimonio), sia se collegato a un interesse legittimo (al conseguimento dell’utilità che solo il provvedimento amministrativo può dare);
- b) se il privato lamenta la violazione non di principi regolatori dell’esercizio del potere amministrativo (che potrebbe anche non essere stato speso, o risultare essere stato legittimamente esercitato), bensì dei principi civilistici di correttezza, diligenza e buona fede, con lesione di un suo

diritto, la giurisdizione spetta al giudice investito del potere di conoscere di tale situazione soggettiva;

- c) pertanto, nell'ambito della giurisdizione di legittimità del GA, limitata alla tutela di situazioni soggettive private qualificabili come interessi legittimi, la domanda di risarcimento per "affidamento incolpevole" non potrà essere presentata al GA ma sarà azionabile avanti al GO;
- d) nelle materie rientranti nella giurisdizione amministrativa esclusiva, qual è la presente, è invece proprio il GA colui che conosce anche di diritti soggettivi e, dunque, anche di quelli derivanti dalla violazione delle norme civilistiche che dettano i canoni di correttezza e buona fede;
- e) è tuttavia necessario procedere alla *"ulteriore verifica volta a stabilire se la lesione sia riconducibile a comportamenti posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico o ad esso collegati almeno in via mediata, o a meri comportamenti materiali avulsi da tale potere, poiché in quest'ultimo caso la giurisdizione compete al giudice ordinario"*;
- f) ma *"la lesione dell'affidamento che si produce nell'ambito del procedimento di gara attraverso comportamenti, presenta un collegamento forte con l'esercizio del potere"*, perché *"le condotte che abbiano causato un affidamento incolpevole, poi deluso, non sono disancorate dal potere che la P.A. è sollecitata ad esercitare in vista dell'emissione di un provvedimento ampliativo, ma trovano in tale attività di natura amministrativa la loro stessa ragion d'essere"*;
- g) ne segue che *"l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'incolpevole affidamento nel rilascio di un provvedimento annullato (o legittimamente negato) è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle materie indicate dall'art. 133 c.p.a."*.

Per quanto detto, ed essendo la presente materia devoluta appunto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la domanda riferita alla Riserva 8-D dev'essere presentata a quest'ultimo.

L'eccezione è altresì fondata con riferimento alle Riserve aventi a oggetto richieste risarcitorie che poggiano su un asserito ritardo nell'ottemperanza della sentenza del CdS; per la precisione:

- I. le Riserve **1-B** e **1-C** (mancato utile da anomalo andamento dei lavori e sottoutilizzo di attrezzature e macchinari), **3** (mancata produzione per anomalo andamento lavori), **4** (mancato ammortamento e retribuzioni

inutilmente corrisposte), **5** (mancata produttività, fermo cantiere e mancato ammortamento macchine) e **6** (ritardata formazione dell'utile); queste, inizialmente iscritte in occasione dei SAL 1-2-3 per diritti risarcitori sorti prima dell'annullamento come correlate a un asserito anomalo andamento dell'appalto, sono poi state aggiornate in occasione della redazione degli Stati di Consistenza e del SAL 4, con l'aggiunta di danni successivi alla sospensione dei lavori, anch'essi presentati come da "andamento anomalo"; sennonché, dopo la sentenza del CdS, nessun "andamento dell'appalto" era più ipotizzabile, né normale né anomalo, per la ormai dichiarata inefficacia del relativo contratto;

è dunque necessario scindere il contenuto di dette Riserve, dacché la loro iniziale formulazione riguarda diritti e obblighi scaturenti dall'esecuzione del contratto e la relativa disamina rientra nella sfera giurisdizionale ordinaria, mentre gli aggiornamenti successivi alla sospensione trovano la loro causa nella ritardata ottemperanza alla sentenza del CdS e la loro valutazione rientra, perciò, nella giurisdizione del giudice amministrativo;

II. la Riserva **SC-A** (deterioramento materiali e loro mancato utilizzo) e la Riserva **8** (ritardato collaudo o mancata certificazione della regolare esecuzione dei lavori determinante un danno curriculare e la privazione della possibilità di partecipare *medio tempore* ad altre gare) trovano la loro causa dichiarata nel ritardo con il quale la PA avrebbe ottemperato alla sentenza del CdS, nella parte in cui imponeva il subentro del nuovo appaltatore al precedente; pertanto, anch'esse rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

L'eccezione è invece infondata per tutte le domande che hanno a oggetto diritti aventi immediata derivazione non dalla dichiarazione di illegittimità dell'atto amministrativo ma dall'esecuzione del Contratto e dai lavori necessari alla riconsegna in sicurezza del cantiere; ciò vale, in particolare, per tutte le Riserve che hanno a oggetto pretese corrispettive derivanti da opere realizzate, servizi resi e materiali forniti (punto 1 dell'elenco a pag. 20).

In conclusione, l'eccezione di difetto di giurisdizione dev'essere accolta con riferimento alle Riserve 1-B, 1-C, 3, 4, 5, 6, nei termini sopra indicati al punto I., e alle Riserve SC-A, 8 e 8-D mentre sussiste la giurisdizione del giudice ordinario con riguardo a tutte le altre.

*

Passando al merito delle domande proposte contro MINISTERO e CP_7 si deve ribadire che, secondo questo tribunale, il CdS ha stabilito una inefficacia del Contratto decorrente dalla data della pronuncia di annullamento dell'aggiudicazione (6.12.2021), sostanzialmente coincidente con quella della sospensione dei lavori e della redazione del SAL 3 (16.12.2021).

Le Riserve iscritte fino a quel momento e quelle relative ai lavori di rilascio in sicurezza del cantiere (che non sono conseguenza della sentenza ma avrebbero dovuto essere in ogni caso realizzati), dunque, attengono a un periodo di perdurante efficacia del Contratto (nonostante il vizio dell'aggiudicazione) o sono comunque attinenti alla sua esecuzione, e devono perciò essere vagliate nel merito.

Occorre però rilevare che, come riferito da tutte le parti e documentato in causa, sulle pretese della Parte_1 corrispondenti alle Riserve (1-6) iscritte in occasione dei SAL 1-2-3 e a quella (composta dalle lettere A-G) iscritta in occasione degli Stati di Consistenza redatti in date 22.3 e 1.4.2022 si è già pronunciato il Collegio Tecnico Consultivo, il quale le ha dichiarate “non accoglibili” partendo dal presupposto che il Contratto sarebbe stato reso dal CdS inefficace con effetto retroattivo. È da osservare che il Collegio ha utilizzato il termine “non accoglibili” con una accezione di merito, e non -in ipotesi- per definire la questione in rito, tanto è vero che uno dei suoi componenti ha voluto verbalizzare il suo dissenso precisando:

“(...) se e qualora, il C.C.T. ritenesse – il che, comunque, si contesta – che l’efficacia dell’annullamento dell’aggiudicazione travolga, ex tunc, il contratto, lo stesso C.C.T., in applicazione dell’art. 6 del D.L. 76/2020, non avrebbe ragione di essere e, pertanto, sarebbe sprovvisto di ogni potere ad esprimere qualsivoglia parere in merito alla fondatezza o meno delle riserve iscritte in contabilità dall’impresa. L’eventuale pronuncia del C.C.T., pertanto, in tal senso, deve necessariamente limitarsi ad una mera presa d’atto della inefficacia del contratto e conseguente dichiarazione di “incompetenza” a pronunciarsi sulle riserve e giammai può pronunciarsi sulla accoglibilità o meno delle stesse. Alla luce di tali considerazioni, il sottoscritto Ing. Per_1 ritiene di non condividere le conclusioni cui sono giunti gli altri membri del Collegio e, qualora la decisione assunta non venga riportata nell’alveo di una mera

pronuncia di rito, di sottoscrivere con motivato dissenso la determinazione finale”.

Era dunque ben chiaro -e il fatto stesso che il “dissenso” sia stato formalizzato lo conferma- che la formula di *non accoglibilità* delle riserve che la maggioranza del Collegio ha voluto adottare aveva proprio un significato di rigetto nel merito delle richieste dell'appaltatore per l'impossibilità di configurare diritti corrispettivi e/o risarcitori nei confronti del MINISTERO, e non stava a indicare, attecnicamente, un *non luogo a provvedere* o altra definizione in rito.

Ora, l'art. 6 dL 76/2020 afferma che “*le determinazioni del collegio consultivo tecnico hanno la natura del lodo contrattuale previsto dall'articolo 808-ter del codice di procedura civile, salva diversa e motivata volontà espressamente manifestata in forma scritta dalle parti stesse*”. Nel nostro caso, dal testo della decisione del CTC si evince che *Parte_1* si sarebbe opposta a che essa avesse natura di lodo contrattuale, ma la sua opposizione è stata ritenuta inammissibile siccome tardiva dal Collegio, che ha invece ribadito la natura di lodo contrattuale della sua determinazione; in questa sede, pertanto, tale natura non può essere messa in dubbio, non potendosi qui affermare la validità dell'opposizione dell'attrice, neppure depositata agli atti, né risultando impugnato il lodo che la ha giudicata inammissibile.

Da ciò consegue che il presente giudizio è da dichiarare improponibile rispetto alle medesime domande sulle quali si è già pronunciato il CTC per avvenuta rinuncia alla giurisdizione da parte della *Co* e dell'APPALTATORE, restando a disposizione della parte solo lo strumento dell'annullamento del lodo previsto dall'art. 808-ter cpc.

Restano perciò da esaminare, previa rimessione della causa per la necessaria istruttoria, solo quelle Riserve non sottoposte al CTC, e cioè quelle iscritte al SAL 4 che hanno a oggetto pretese corrispettive:

- Riserva 8-A: spese generali,
- Riserve 8-B e 8-F: acquisto materiali,
- Riserva 8-C: adeguamento prezzi,
- Riserva 8-E: interessi legali e moratori per ritardati pagamenti;

dacché quelle contenenti pretese risarcitorie (R 8 e R 8-D) rientrano nella giurisdizione amministrativa.

*

Resta altresì da esaminare la domanda riconvenzionale spiegata dal MINISTERO per la condanna della *Parte_1* al pagamento della differenza tra la somma anticipata (€ 2.364.661,17) all'inizio del rapporto di appalto e il valore di opere, servizi e materiali contabilizzato nei quattro SAL approvati, al netto degli importi (pari al 20% di ciascun SAL) trattenuti a titolo di restituzione dell'anticipo, e asseritamente inferiore.

Con riguardo a essa, l'attrice si è limitata a eccepire:

- A) l'inammissibilità della domanda, presentata dal MINISTERO come quella di merito successiva a procedimento cautelare mentre avrebbe dovuto essere proposta nei termini e nelle forme di cui all'art. 669 octies cpc, dopo che il giudice, superando l'opposizione della *Co*, aveva accolto con ordinanza del 24.3.2023 il ricorso *ante causam* introdotto dalla *Parte_1* per l'inibitoria all'escussione della garanzia bancaria.

L'argomento è infondato dal momento che:

- l'art. 669-octies cpc si applica al caso di ricorso cautelare accolto con l'adozione di una misura protettiva del diritto azionato, mentre nel caso in esame la *Co* si era limitata a chiedere il rigetto della domanda della *Parte_1* e non era quindi tenuta a introdurre la causa di merito, tantomeno entro il termine imposto dalla legge: la cui inosservanza, oltre tutto, avrebbe giovato al MINISTERO stesso perché avrebbe reso inefficace la misura concessa, laddove, essendo stata questa richiesta dall'APPALTATORE, era evidentemente quest'ultimo tenuto alla tempestiva attivazione in sede ordinaria;
 - la causa ordinaria può essere introdotta in qualunque momento e anche sottoforma di riconvenzionale; l'unico effetto che deriva dal mancato rispetto del termine di cui all'art. 669 octies cpc è la perdita di efficacia della misura cautelare, non certo l'inammissibilità della domanda di merito.
- B) Ancora l'inammissibilità della domanda perché, non avendo la *Co* proposto reclamo avverso l'ordinanza sopra menzionata, si sarebbe formato un giudicato che precluderebbe la proposizione della riconvenzionale o, al massimo, ne consentirebbe l'accoglimento nei limiti in cui il giudice della cautela ha quantificato in € 471.916,92 la somma pagata in eccesso dal MINISTERO.

Anche questa è eccezione infondata: il cd. "giudicato cautelare" attiene alla adozione o negazione della misura cautelare, ma il giudizio di merito non

rappresenta un terzo grado cautelare e il suo oggetto non è più la misura stessa, bensì il diritto a cautela del quale essa era stata chiesta.

Ciò detto, la riconvenzionale potrà essere definita nella sua quantificazione solo dopo che sarà stato accertato se e in quale misura siano fondate le pretese di pagamenti corrispettivi avanzate dall'APPALTATORE, mentre possono essere fin d'ora rigettate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla

Parte_1 .

*

La domanda di arricchimento formulata ai sensi dell'art. 2041 cc è inammissibile per difetto del presupposto di sussidiarietà: le pretese dell'APPALTATORE, infatti, trovano tutte un ipotetico fondamento sul piano contrattuale o su quello dell'illecito extracontrattuale, invero qui azionate, ed eventuali impedimenti al loro accoglimento derivanti da una rinuncia alla tutela giurisdizionale (per richiesta di lodo contrattuale), o da nullità della domanda, o da difetto di giurisdizione del giudice adito, o da infondatezza, operano su un piano successivo a quello della valutazione astratta della sussistenza dei loro elementi costitutivi.

*

In conclusione, questo tribunale ritiene di dover:

- dichiarare il difetto di giurisdizione con riferimento alla domanda di condanna del MINISTERO e CP_7 al risarcimento dei danni in relazione alle Riserve 1-B, 1-C, 3, 4, 5, 6 -limitatamente agli aggiornamenti successivi al SAL 3- nonché alla voce A della Riserva iscritta in occasione della redazione dello Stato di Consistenza, e alle Riserve 8 e 8-D iscritte in occasione del SAL 4;
- dichiarare improponibili le domande aventi a oggetto le Riserve da 1 a 6 iscritte in occasione della redazione dei SAL 1-2-3 e le voci da B a G della Riserva iscritta in occasione della redazione dello Stato di Consistenza;
- rigettare le domande proposte dalla Parte_1 contro i funzionari Parte_2 Picchietti e Scelza e quelle di responsabilità indiretta del MINISTERO e di CP_7 per fatto dei loro dipendenti;
- dichiarare inammissibile la domanda di arricchimento ingiustificato;
- rigettare le eccezioni di inammissibilità della domanda riconvenzionale;
- rimettere la causa sul ruolo per verificare la fondatezza delle domande relative alle Riserve 8-A, 8-B, 8-C, 8-E e 8-F iscritte in occasione del SAL 4, e per definire la domanda riconvenzionale spiegata dal MINISTERO.

La presente sentenza definisce la causa nei confronti dei convenuti funzionari, restando assorbite le domande di regresso.

Alla soccombenza segue l'addebito delle spese di lite, liquidate in dispositivo in applicazione del DM 55/2014 e successive modifiche, scaglione di valore comprensivo della domanda, parametri prossimi ai medi per tutte le fasi fuorché quella istruttoria non tenutasi.

P. Q. M.

Il Tribunale di Firenze, Sezione imprese, provvedendo in via parzialmente definitiva:

- i. dichiara il difetto di giurisdizione con riferimento alle domande di risarcimento dei danni in relazione alle Riserve 1-B, 1-C, 3, 4, 5, 6 - limitatamente agli aggiornamenti successivi al SAL 3- nonché alla voce A della Riserva iscritta in occasione della redazione dello Stato di Consistenza, e alle Riserve 8 e 8-D iscritte in occasione del SAL 4;
- ii. dichiara improponibili le domande dell'attrice aventi a oggetto le Riserve da 1 a 6 iscritte in occasione della redazione dei SAL 1-2-3 e le voci da B a G della Riserva iscritta in occasione della redazione dello Stato di Consistenza;
- iii. rigetta tutte le altre domande proposte dall'attrice contro *Parte_2* Carlo Picchietti e Hosea Scelza e quelle di condanna per responsabilità indiretta del *Controparte_1* e della *Controparte_8* per fatto dei loro dipendenti;
- iv. condanna *Parte_1* a rifondere ai convenuti *Parte_2* Picchietti e Scelza le spese del giudizio, liquidate per ciascuno di loro in € 40.000,00 per compensi professionali, oltre rimborso spese generali e accessori di legge;
- v. dichiara inammissibile la domanda di arricchimento ingiustificato;
- vi. rigetta le eccezioni di parte attrice di inammissibilità della domanda riconvenzionale spiegata dal *Controparte_1* ;
- vii. rimette la causa in istruttoria per verificare la fondatezza delle domande relative alle Riserve 8-A, 8-B, 8-C, 8-E e 8-F iscritte in occasione del SAL 4, e per definire la domanda riconvenzionale spiegata dal [...] *Controparte_1* .

Firenze, 4 agosto 2026

Il presidente estensore
dr. Niccolò Calvani