

nonchè contro

MINISTERO INTERNO DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE,
elettivamente domiciliato in ROMA VIA DEI PORTOGHESI 12,
presso lo studio dell'avvocato AVVOCATURA GENERALE DELLO
STATO . (ADS80224030587) che lo rappresenta e difende

-controricorrente, ricorrente incidentale-

avverso SENTENZA di CORTE D'APPELLO SALERNO n. 370/2016
depositata il 12/07/2016.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 26/05/2023
dal Consigliere MAURO DI MARZIO.

RILEVATO CHE

1. — Geneca S.r.l. ricorre per tre mezzi, nei confronti del Comune di Siano e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione civile, contro la sentenza del 12 luglio 2016, con cui la Corte d'appello di Salerno, provvedendo in totale riforma di sentenza resa tra le parti dal Tribunale di Salerno, sezione distaccata di Mercato San Severino, ha respinto la domanda dell'odierna società ricorrente, la quale aveva ottenuto, in primo grado, condanna del Comune al pagamento dell'importo di € 159.883,31, con accessori e spese.

2. — Il Comune di Siano resiste con controricorso, mentre la Presidenza del Consiglio dei Ministri spiega altresì ricorso incidentale per un mezzo. Tutte le parti hanno depositato memoria.

CONSIDERATO CHE

3. — Il primo mezzo del ricorso principale denuncia violazione/o falsa applicazione degli articoli 1362, 1655 e 1657 c.c., per aver

interpretato il contratto intercorso tra Comune di Siano e Geneca S.r.l. quale contratto di appalto a prezzo chiuso.

Il secondo mezzo denuncia violazione e falsa applicazione dell'articolo 112 c.p.c., censurando la sentenza impugnata, per aver ritenuto che il contratto di appalto dovesse essere inteso quale appalto a prezzo chiuso, quantunque il Comune avesse impugnato la sentenza di primo grado per aver recepito acriticamente le risultanze di una consulenza tecnica d'ufficio che aveva ritenuto applicabile al contratto il prezzario utilizzato da una Commissione a tal fine istituita.

Il terzo mezzo denuncia omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio oggetto di discussione tra le parti, censurando la sentenza impugnata per aver ritenuto l'applicabilità dei prezzi stabiliti da detta Commissione.

4. — L'unico mezzo del ricorso incidentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri censura la sentenza impugnata per aver ritenuto la sua legittimazione passiva.

RITENUTO CHE

5. — Il ricorso principale va accolto.

5.1. — È palesemente fondato il primo mezzo.

5.1.1. — Per la necessaria intelligenza della vicenda è sufficiente rammentare che il Comune di Siano, all'indomani di un'alluvione del 5 maggio 1998, affidò a Geneca S.r.l. l'opera di rimozione del fango e detriti accumulatosi nell'abitato del paese con contratto che stabiliva l'«*affidamento di somma urgenza a prezzi da definirsi e per un importo presumibile di Lire 600.000.000*». Il successivo 21 maggio 1998 il Ministero dell'Interno, da cui all'epoca dipendeva la Protezione civile, adottò un'ordinanza che disciplinava le modalità

di affidamento dei lavori volti ad affrontare la situazione creatasi, «consentendo la deroga alle procedure ad evidenza pubblica per la selezione del contraente». Dopo di che, il 15 giugno 1998, quando i lavori affidati a Geneca S.r.l. si erano, in quella stessa data, ormai conclusi, una ulteriore ordinanza autorizzò i Prefetti a «liquidare i compensi per i lavori di somma urgenza eseguiti da ditte, anche senza alcun affidamento preventivo documentabile ... previa presentazione, da parte delle amministrazioni interessate, di documentazione tecnico-amministrativa analitica attestante i lavori eseguiti. La liquidazione del compenso avverrà previa verifica della congruità del prezzo da eseguire da un'apposita commissione unitaria». La detta commissione quantificò il compenso dovuto in Lire 451.340.712, a fronte della somma pretesa dall'appaltatrice in Lire 1.148.557.559. Di qui l'introduzione del giudizio, promosso dalla società al fine di ottenere la condanna del Comune al pagamento del dovuto. Merita qui anche rammentare, perché ciò rileverà ai fini dell'esame del ricorso incidentale, che il Comune formulò eccezione di carenza di legittimazione passiva, chiedendo ed ottenendo la chiamata in causa del Ministero dell'Interno, che propose a propria volta eccezione di difetto di legittimazione passiva. Il giudice di primo grado, all'esito di una vicenda processuale che non interessa riassumere in dettaglio, dispose l'espletamento di una consulenza tecnica d'ufficio, la quale osservò che i prezzi fissati dalla Commissione non potevano essere utilizzati, in quanto non in vigore al momento dell'affidamento dei lavori, sicché il giudice condannò il Comune al pagamento, oltre all'importo già *medio tempore* percepito dall'appaltatrice, della somma di € 159.883,31, come quantificata dall'ausiliario.

La Corte d'appello, per quanto qui rileva, ha osservato: «Il contratto stipulato tra le parti è soggetto ad una disciplina specifica, collegata alla specificità degli eventi che hanno giustificato l'adozione di decisioni d'urgenza, senza adottare tutte le

non al pubblico degli utenti, non comportano il trasferimento del diritto di gestione quale controprestazione e non determinano, infine, in ragione delle modalità di remunerazione, l'assunzione del rischio di gestione da parte degli affidatari, i quali hanno diritto ad un corrispettivo corrisposto – come nella specie – dall'amministrazione, e non dagli utenti del servizio (v. Cass. S.U. 10080/2020), in questo caso i cittadini del Comune di Siano.

Nel caso in esame, inoltre, il contratto di appalto si è concluso a seguito di «*determina urgente del responsabile UTC*», con la precisazione che l'ordinanza n. 2787/1998 – emessa, a differenza della n. 2789/1998, in costanza del rapporto contrattuale – prevedeva espressamente «*la deroga alle procedure ad evidenza pubblica per la scelta del contraente*», così confermando che si trattava di appalto, e non di concessione.

5.1.3. — Ciò detto, l'inquadramento giuridico della vicenda operato dalla Corte d'appello è totalmente errato.

Discettare di appalto a prezzo chiuso, e di esclusione della revisione prezzi, a fronte di un appalto in cui il prezzo non era punto fissato, avendo le parti convenuto che i lavori fossero eseguiti «*a prezzi da definirsi e per un importo presumibile di Lire 600.000.000*», corrispettivo dunque solo orientativamente quantificato, ma evidentemente da raggugiarsi in seguito all'opera effettivamente svolta, giacché non preventivamente delimitabile nella sua precisa consistenza, non ha alcun senso.

Ancor meno comprensibile è il riferimento all'appalto a prezzo chiuso, che come tale, nell'ambito dell'appalto d'opera pubblica, esclude la revisione prezzi, in vista del soddisfacimento di un'esigenza di predeterminazione dell'impegno finanziario assunto dalla pubblica amministrazione, ove si consideri, che nella vicenda in esame, l'esigenza, cui mira la revisione prezzi, di ristabilire il rapporto sinallagmatico tra prestazioni mediante l'adeguamento del

corrispettivo alle variazioni dei prezzi di mercato, era totalmente
insussistente, trattandosi di appalto da eseguire, ed effettivamente
eseguito, nel giro di poche settimane, dal 6 maggio 1998 al 15
giugno 1998.

Va da sé che l'interpretazione offerta dalla Corte territoriale
dell'accordo intercorso tra le parti non soltanto è stata condotta in
violazione della fondamentale regola di ermeneutica contrattuale
che impone al giudice di avere anzitutto riguardo al testo della
pattuzione, sebbene nell'ambito della considerazione del contesto,
ai sensi dell'articolo 1362 c.c.; ma, inoltre, una volta inquadrato il
rapporto nell'ambito dell'appalto, si pone in frontale conflitto con la
elementare regola stabilita dall'articolo 1657 c.c., il quale considera
del tutto fisiologica l'eventualità che le parti non abbiano
determinato la misura del corrispettivo né abbiano stabilito il modo
di determinarla, stabilendo che, in tal caso, essa «è *calcolata con
riferimento alle tariffe esistenti o agli usi; in mancanza, è
determinata dal giudice*».

Quanto all'affermazione secondo cui «*l'appaltatore ha avuto
conoscenza della determina di massima del prezzo, e del vincolo
della successiva liquidazione del compenso definitivo, su
valutazione di una apposita Commissione*», il giudice di merito ha
totalmente omesso di interrogarsi, e di spiegare, come la
valutazione di detta Commissione, istituita con ordinanza del 15
giugno 1998, quando il contratto di appalto era stato non soltanto
stipulato, ma per di più era stato anche portato a compimento,
quanto alla prestazione posta a carico dell'appaltatrice, potesse
reagire *ab externo* sulla pattuzione intercorsa tra appaltante ed
appaltatrice: quale fosse, cioè, l'arcano congegno in forza del quale
un'ordinanza della Protezione civile, concernente la liquidazione
operata dai Prefetti, a fronte di «*presentazione, da parte delle
amministrazioni interessate*», potesse incidere sul contenuto della
pattuzione intercorsa tra Comune di Siano e Geneca S.r.l..

Ciò tanto più che le sezioni unite di questa Corte già nel 2010 avevano chiarito, in una consimile controversia promossa da altra società, pure incaricata di lavori di pulizia di fanghi e detriti conseguenti all'alluvione, che tale controversia è *«relativa alla quantificazione del compenso dovuto al privato per una sua prestazione nei confronti della p.a. nella quale non viene in contestazione l'uso di poteri autoritativi, dovendo la commissione sopra indicata procedere in modo obbiettivo e sulla base del valore effettivo della prestazione ricevuta alla sua determinazione, senza margini di discrezionalità»* (Cass., Sez. Un., 24 marzo 2010, n. 6998).

Altrettanto incomprensibile, nella medesima prospettiva, è l'affermazione finale della irrilevanza della contabilità dell'impresa *«in assenza, come nel caso di specie, di specifici punti di critica dei criteri di calcolo del prezzo utilizzati dalla Prefettura»*, giacché l'oggetto del contendere attiene appunto all'entità del *«valore effettivo della prestazione»*, e non ad una sorta di impugnazione della liquidazione prefettizia a mezzo della formulazione di *«specifici punti di critica dei criteri di calcolo del prezzo utilizzati dalla Prefettura»*.

5.2. — Una volta caduta l'affermazione della sentenza impugnata, secondo cui il prezzo dell'appalto dovesse essere liquidato in base alla quantificazione prefettizia, rimangono evidentemente assorbiti il secondo e terzo mezzo, anch'essi miranti a dimostrare l'estraneità di detta quantificazione all'accordo intercorso tra le parti.

6. — È fondato il ricorso incidentale.

L'Amministrazione è stata chiamata in causa ad istanza del Comune, che, convenuto in giudizio per il pagamento del dovuto da Geneca S.r.l., aveva dedotto il proprio difetto di legittimazione

rale 20630/2
onale 2866/2
rale 20201/2
ione 14/07/2

passiva: di qui l'amministrazione aveva a propria volta formulato eccezione di difetto di legittimazione passiva dinanzi al Tribunale, eccezione che il Tribunale non ha accolto, per avere infine condannato soltanto il Comune al pagamento, in favore della società attrice, della somma di € 159.883,31, oltre accessori. Riproposta l'eccezione in appello, la Corte territoriale, peraltro riferendosi espressamente ad un motivo di appello proposto dal Comune, ha affermato che *«il procedimento di conclusione del contratto di appalto e la determinazione del compenso vede la partecipazione di più soggetti, il Comune di Siano nella fase di scelta della ditta e di conferimento dell'incarico, e la Presidenza del Consiglio, Dipartimento della Protezione Civile, nella fase di determina del prezzo»*, sussistendo perciò per entrambi i soggetti *«la responsabilità contrattuale, riferita alle diverse fasi del procedimento»*.

Anche in questo caso si tratta di una affermazione evidentemente errata.

Correttamente obietta l'amministrazione che dall'articolo 9 dell'ordinanza del 15 giugno 1998, numero 2789, della Protezione civile, la quale aveva previsto che *«i Prefetti sono autorizzati a liquidare i compensi per i lavori di somma urgenza ... previa presentazione, da parte delle amministrazioni interessate, di documentazione tecnico-amministrativa analitica attestante i lavori eseguiti»*, si evince *«che i rapporti obbligatori continuano ad intercorrere ... tra le parti contraenti ... a prescindere dalla circostanza che il costo delle prestazioni pattuite venga coperto con fondi messi a disposizione da un soggetto terzo (amministrazione statale). Il descritto rapporto, infatti, ben può inquadrarsi nella fattispecie del finanziamento, nella quale è escluso qualsiasi rapporto diretto tra l'ente finanziatore e gli esecutori della prestazione richiesta dal soggetto finanziato il quale, si ribadisce, resta l'unico debitore della controprestazione pattuita»*.

Emmola Dr. CUCIOLA PATRIZIA Emmerio Dr. ADIBABEC S D A NIC CA 3 Caricab: 44464000467404646370800026241400 Emmola Dr. VAI ITI ITTI ANTONIO Emmerio Dr. ADIBABEC S D A NIC CA 3 Caricab: 44464000467404646370800026241400



Sicché anche a tal riguardo la sentenza impugnata deve essere
cassata.

7. — In definitiva va accolto il primo mezzo del ricorso principale, assorbiti gli altri due, e l'unico mezzo del ricorso incidentale, la sentenza impugnata va cassata in relazione ai motivi accolti e la causa rimessa alla Corte d'appello di Salerno in diversa composizione, che si atterrà a quanto dianzi indicato e provvederà anche sulle spese di questo giudizio di legittimità.

PER QUESTI MOTIVI

accoglie il primo mezzo del ricorso principale, assorbiti il secondo ed il terzo, accoglie l'unico mezzo del ricorso incidentale, cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia anche per le spese alla Corte d'appello di Salerno in diversa composizione.
Così deciso in Roma il 26 maggio 2023.

Il presidente
Antonio Valitutti

ile 20630/2
iale 2866/2
ile 20201/2
ne 14/07/2



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
UFFICIO COPIE UNIFICATE

Copia conforme all'originale per uso legale per riassunzione che si rilascia a richiesta
dell'Avv.to **FENUCCIU DEMETRIO**

Roma, 22 settembre 2023

Il funzionario giudiziario
ROBERTO TARSI
Roberto Tarsi

La presente copia si compone di 10 pagine.
I diritti pagati in marche da bollo € 13.78