



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE DI CAGLIARI

sezione specializzata in materia di imprese

composto dai signori magistrati:

dott. Ignazio Tamponi	presidente
dott. Stefano Greco	giudice
dott. Nicola Caschili	giudice rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel procedimento iscritto al **n. 5058/2022 R.G.** promosso da

RESEARCH CONSORZIO STABILE società consortile a r.l., con sede legale in Napoli, Viale della Costituzione Centro Dir. Ed. G1 (p.iva 05041951210), nella qualità di capogruppo dell'ATI costituita con Thetis Costruzioni s.r.l., rappresentata e difesa nel presente giudizio, come da mandato in calce all'atto di citazione notificato in data 14.01.2021 e incardinato presso il Tribunale di Tempio Pausania R.G. 122/2021, dall'avv. Marta Mengozzi del Foro di Roma ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, Viale XXI Aprile, n. 11 (Studio Legale Associato Panunzio e Romano)

Attore

Contro

COMUNE DI LA MADDALENA, (C.F. 82004370902 e P.I. 00246410906), corrente in La Maddalena (OT), piazza Garibaldi n. 13, in persona del Sindaco pro



tempore Fabio Lai, rappresentato e difeso ai fini del presente giudizio, dall'avv. Alessandro Paire e dall'avv. Andrea Gandino (andreagandino@pec.ordineavvocatorino.it), elettivamente domiciliato presso le loro caselle di posta elettronica certificata, giusta procura speciale in data 22 novembre 2022

Convenuto

Nonché contro

OPERE E INFRASTRUTTURE DELLA SARDEGNA S.R.L. (P. IVA 03824010924), con sede in Cagliari, in persona del legale rappresentante pro tempore Avv. Luca Deangelis, (c.f. DNGLCU69DI4B354E), rappresentata e difesa, in forza di procura speciale allegata al presente atto, dagli avv.ti Giulio Steri e Mauro Tronci ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo, in Cagliari, via G. Pontano n°3

Chiamata in causa

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, (C.F. 80002870923), in persona del suo Presidente Christian Solinas, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, in forza di procura sottoscritta digitalmente ed allegata all'atto di costituzione, dall'Avv. Massimo Cambule dall'Avv. Roberto Murrone dell'Avvocatura Regionale, elettivamente domiciliata presso il medesimo Ufficio in Cagliari, Viale Trento n. 69.

Chiamata in causa

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO PER LA BONIFICA AMBIENTALE E RIGENERAZIONE URBANA DELL'AREA DI RILEVANTE INTERESSE NAZIONALE DELL'EX AREA MILITARE



DENOMINATA “ARSENALE MILITARE E AREA MILITARE CONTIGUA MOLO CARBONE” SITUATA NELL’ISOLA DI LA MADDALENA, nella persona del Presidente della Regione Sardegna, Dott. Christian Solinas (C.F. SLNCRS76T02B354F) rappresentato e difeso dall’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, presso i cui uffici, in via Dante n° 23.

Chiamata in causa

Oggetto: causa in materia di appalto pubblico

MOTIVI DELLA DECISIONE

In fatto.

1. Con atto di citazione notificato in data 14.01.2021, Research Consorzio Stabile società consortile a r.l. ha citato in giudizio il Comune di La Maddalena dinanzi al Tribunale di Tempio Pausania, per dichiarare risolto per inadempimento il contratto di affidamento dei servizi di progettazione esecutiva, coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione, ed esecuzione a corpo di tutte le lavorazioni, opere e provviste necessari per la realizzazione dell’intervento relativo al completamento opere di bonifica specchio acqueo ex Arsenale Militare di La Maddalena” – CIG 71277369D0 CUP: C26j17000180003”, e sentire condannare il comune al risarcimento di tutti i danni subiti, pari ad una somma almeno di € 1.150.271,93 oltre a interessi e rivalutazione monetaria.

Con comparsa di costituzione e risposta del 16.04.2021, il Comune di La Maddalena si costituì in giudizio contestando tutte le avverse domande, eccezioni e deduzioni e formulando in particolare eccezione di incompetenza del giudice adito in favore del Tribunale di Cagliari, Sezione specializzata in materia di



imprese.

All'udienza del 15.11.2021, Research Consorzio Stabile società consortile a r.l. dichiarò di aderire all'eccezione preliminare di incompetenza e, con ordinanza comunicata in data 20.05.2022, il Tribunale di Tempio dichiarò la propria incompetenza in favore di questa Sezione specializzata assegnando il termine di tre mesi dalla comunicazione del suddetto provvedimento per la riassunzione del giudizio

2. Con atto di citazione in riassunzione, Research Consorzio Stabile società consortile a r.l. ha convenuto in giudizio il comune di La Maddalena davanti a questa sezione specializzata. L'attore a sostegno delle proprie ragioni ha esposto quanto segue:

- In data 12 giugno 2018, il Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI) di cui Research Consorzio Stabile società consortile a r.l. è capogruppo, costituito insieme a Thetis Costruzioni s.r.l. (mandante) si è aggiudicato l'appalto bandito dalla Centrale Unica di Committenza della Gallura, in nome e per conto del Comune di La Maddalena, per "Affidamento dei servizi di progettazione esecutiva, coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione, ed esecuzione a corpo di tutte le lavorazioni, opere e provviste necessari per la realizzazione dell'intervento relativo al completamento opere di bonifica specchio acqueo ex Arsenale Militare di La Maddalena" – CIG 71277369D0 CUP: C26j17000180003.

- In data 22 novembre 2018, il Comune di La Maddalena ha stipulato con la ATI il contratto d'appalto integrato;

- L'ATI aggiudicataria, in data 2.1.2019, entro il termine previsto dall'art. 15 del Capitolato Speciale di Appalto, trasmetteva al Comune il progetto



esecutivo, da sottoporre alla valutazione del Ministero dell'Ambiente per il procedimento di assoggettabilità alla Valutazione di Impatto Ambientale.

- In data 6.3.2019, il Comune presentava l'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il quale, in data 21.11.2019, disponeva l'archiviazione del procedimento ritenendolo non assoggettabile a VIA, sulla base del parere della Commissione Tecnica VIA che, peraltro, suggeriva alcuni accorgimenti progettuali per la tutela della prateria di poseidonia oceanica adiacente la darsena interessata;

- In data 3.1.2020, Research, accogliendo le indicazioni tecniche, ripresentava al Comune il progetto esecutivo modificato secondo le indicazioni migliorative della Commissione Tecnica VIA e, da quel momento, il Comune avrebbe dovuto entro 20 giorni verificare e approvare il progetto in base all'art. 17, comma 1 del Capitolato Speciale di Appalto, condizione necessaria per la consegna dei lavori e per il pagamento della progettazione, come stabilito nel contratto all'art. 7.

- Il Comune di La Maddalena, ciononostante, non ha dato corso ad alcuna attività, rimanendo completamente inerte, tanto da costringere il raggruppamento aggiudicatario in data 27.2.2020 a chiedere un riscontro sul progetto esecutivo predisposto;

- In data 3.3.2020, il Comune invitava il RTI ad un tavolo istruttorio avente ad oggetto la perimetrazione delle aree R.I.N. di La Maddalena, questione tuttavia irrilevante ai fini della approvazione del progetto;

- In data 16.3.2020, "in ragione delle problematiche cagionate dall'infezione COVID-19 e dalla relativa emergenza sanitaria" ed alla luce della normativa emergenziale di quel periodo, nonché in ragione della previsione di cui all'art



107 commi 2 e 3 del Dlgs 50/2016, il Comune decideva di sospendere il procedimento;

- In data 19 maggio 2020, cessato il periodo di sospensione causato dal periodo emergenziale, il Comune comunicava “il permanere della sospensione delle attività”, in ossequio “ai dettami definiti dall’art. 107 commi 2 e 3 del Dlgs 50/2016”, riferendo altresì di una nota del Commissario Straordinario dell’area R.I.N. del 18.5.2020, con la quale veniva comunicato l’avvio delle attività di propria competenza nell’area RIN;

- L’inclusione dell’intervento nell’area RIN era ben noto alle parti sin dall’inizio, tanto che il contratto di appalto all’art. 4 prevedeva esplicitamente la possibilità che le opere venissero assoggettate alla gestione commissariale;

- In data 15.6.2020, il Comune, riscontrando una richiesta del Consorzio, affermava che *“le somme interessanti la contabilità speciale e assegnate al Commissario Straordinario, comprendono anche i fondi FSC 2007-2013 ... relativi all’intervento di cui al contratto Rep. 2765/2018”*;

- Successivamente, né il Comune né il Commissario né alcun altro soggetto hanno dato alcuna indicazione né assunto alcuna iniziativa nei confronti dell’ATI appaltatrice e l’esecuzione del contratto è rimasta sospesa, impedendo al RTI di ottenere il pagamento del compenso per la progettazione ovvero di avviarne la fase esecutiva.

3. Con comparsa di risposta del 25.11.2022 si è costituito il Comune della Maddalena, contestando l’avversa pretesa ed eccependo:

- Che nelle more della riassunzione del processo, è stata emanata la deliberazione n. 17/46 del 19.05.2022 della Regione Autonoma della Sardegna, la quale, determinando il ritiro della delega originariamente concessa al comune di



La Maddalena per la realizzazione delle opere di bonifica in oggetto, ha determinato la sopravvenuta carenza di legittimazione passiva del comune, non più parte contrattuale;

- Che infatti, il contratto di appalto è stato sottoscritto in attuazione del Protocollo d'intesa del 29.10.2013 in forza del quale il Comune di La Maddalena era stato delegato dalla Regione Sardegna ad attuare il “Completamento delle opere di bonifica dello specchio acqueo relativo all'ex arsenale militare di La Maddalena”;

- Che, tuttavia, l'art. 33 del decreto legge n. 133 del 12 settembre 2014 ha previsto un nuovo quadro normativo, qualificando l'area, attraverso i successivi decreti attuativi come di “rilevante interesse nazionale” ed assoggettandola ad una specifica disciplina che, attraverso i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, ha individuato il Presidente della Regione quale Commissario straordinario e la Regione Sardegna come soggetto attuatore per gli interventi di bonifica da realizzarsi presso l'Area di rilevante interesse nazionale dell'Ex Arsenale di La Maddalena.

- Che la Regione Sardegna, soggetto attuatore, ha costituito la società in house Opere e infrastrutture della Sardegna S.r.l. per svolgere, per conto dell'amministrazione regionale, le attività previste dalla legge n. 164/2014 in capo al soggetto attuatore, alla quale, peraltro, con deliberazione n. 9/23 del 12.03.2021, “impartiva” di adottare le azioni consequenziali per subentrare nel contratto di appalto integrato stipulato in data 22.11.2018 dal Comune di La Maddalena;

- In data 19.05.2022 la Giunta regionale deliberava di “provvedere al ritiro dell'atto determinativo di delega effettuato, in attuazione del Protocollo d'intesa del 29.10.2013, nei confronti del Comune di La Maddalena e di adottare i



conseguenti provvedimenti per sottoscrivere una convenzione con la Società Opere e Infrastrutture della Sardegna S.r.l. per gli interventi di bonifica, a valere sui finanziamenti già messi a disposizione del comune di La Maddalena, al netto di quelle ancora non utilizzate;

- Con determinazione n. 775 dell'11.08.2022, la Regione Sardegna ritirava la delega al Comune di La Maddalena.

Alla luce di questi avvenimenti sopravvenuti, il Comune di La Maddalena ritiene essere venuta meno la propria legittimazione passiva, in quanto soggetto oramai estraneo al rapporto contrattuale azionato dal Consorzio Research, in quanto trasferito automaticamente ed in forza di legge al Commissario Straordinario, alla Regione Autonoma della Sardegna ed alla sua società in house Opere e Infrastrutture della Sardegna S.r.l..

Per questo motivo, la convenuta chiedeva di chiamare in causa tali enti, quali successori particolari ai sensi dell'art. 111 c.p.c., chiedendo di essere estromessa dal giudizio.

4. Autorizzata dal giudice istruttore la chiamata in causa, con comparsa di risposta del 27.02.2023 si è costituita la società Opere e Infrastrutture della Sardegna S.r.l.4.1. osservando:

- Di non avere alcuna legittimazione a partecipare al presente processo, non rivestendo alcuna posizione contrattuale riferita al contratto di appalto di cui è chiesta la risoluzione;

- Di non avere mai assunto la veste di soggetto attuatore di II livello, non avendo sottoscritto la relativa convenzione con la Regione e/o il Commissario governativo.

La società, pertanto, ha concluso chiedendo il rigetto di ogni domanda proposta nei suoi confronti.



5. Con comparsa di costituzione e risposta del 03.03.2023 si è costituita la Regione Autonoma della Sardegna, eccependo:

- Che, preliminarmente, la chiamata in causa è inammissibile in quanto formulata dopo la riassunzione del processo, con conseguente decadenza ai sensi dell'art. 167 comma 3 c.p.c.

- Che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24.12.2018, con il quale la Regione è stata nominata soggetto attuatore degli interventi di bonifica da effettuarsi nelle "aree di rilevanza nazionale" ha determinato la caducazione per "*factum principis*" del Protocollo di intesa sottoscritto tra il Ministero dell'Ambiente, la Regione e il Comune di La Maddalena, senza tuttavia provocare alcuna successione particolare nel diritto controverso;

- Che infatti il mutato quadro normativo e amministrativo non ha determinato il subentro dell'Amministrazione Regionale nella posizione contrattuale del Comune chiamante in causa, posto che alcuna norma di legge o secondaria ha previsto una tale vicenda;

- Che il ruolo di soggetto attuatore posto in capo alla Regione diverge da quello rivestito dal Comune in base al protocollo di intesa del 2013 e non ha determinato né poteva determinare il subentro nel contratto già stipulato dall'Amministrazione Comunale, sulla scorta degli atti di delegazione intersoggettiva di fonte regionale.

- Il subentro non può derivare dalla clausola di cui all'art. 4 del contratto sottoscritto tra il Comune e il Consorzio Research, poiché non opponibile ai terzi, né dalle disposizioni del codice civile, nel cui ambito le ipotesi di subentro ipso iure nelle posizioni contrattuali sono tassative e circoscritte ad ipotesi ben determinate.



- Che la Regione potrebbe in effetti decidere di subentrare nel contratto, ma non come atto necessitato, bensì come scelta discrezionale già al vaglio degli uffici, come dimostrato dalle delibere D.G.R. n. 9/23 del 12 marzo 2021 e D.G.R. n. 17/46 del 19.5.2022 che hanno rimesso alla Società in house della Regione, Opere Infrastrutture Sardegna (O.I.S.) di vagliare l'adeguatezza del progetto predisposto dal Consorzio;

- Che il Comune, pur essendo a conoscenza del mutato quadro normativo ha comunque proceduto alla sottoscrizione del contratto in data successiva alla nomina del Commissario straordinario ed ha portato avanti le fasi di verifica del progetto, senza concluderla con la fase di verifica, benchè avesse a disposizione i relativi fondi, ponendo in essere così i comportamenti e gli atti che fondano le pretese di parte attrice.

- In ogni caso, la delega al Comune ai sensi dell'art. 6, comma 9 della l.r. n. 5/200, è stata revocata con la Determinazione n. 775 del 11 agosto 2022, successivamente alle condotte inadempienti, e, comunque, anche a prescindere dalla efficacia della delega, il Comune ha di fatto gestito per conto dell'Amministrazione Regionale "l'affare" secondo la fattispecie tipica della *negotiorum gestio* di cui agli artt. 2028 e ss. del c.c. ed è esso, ai sensi dell'art. 2030 c.c., l'unico soggetto responsabile dell'illecito;

- Pertanto, i comportamenti posti a fondamento delle pretese risarcitorie di parte attrice sono interamente addebitabili a comportamenti tenuti direttamente dall'Amministrazione Comunale a cui la Regione Sardegna è e deve rimanere completamente estranea.

Per tali ragioni, la Regione ha chiesto il rigetto dell'avversa domanda.

6. Con comparsa di costituzione con riconvenzionale del 02.03.2023 si è



costituito il Commissario Straordinario argomentando a sostegno delle proprie conclusioni che:

- la chiamata è inammissibile, a motivo della tardività della relativa istanza, che avrebbe dovuto essere formulata nella prima difesa utile, ovvero all'atto della costituzione davanti al primo giudice adito, in quanto la riassunzione davanti al giudice competente produce l'effetto della prosecuzione del rapporto processuale con conseguente cristallizzazione delle preclusioni maturate;
- Il Commissario viene chiamato in causa per un presunto effetto successorio ex art. 111 c.p.c., attribuendo ad esso condotte inadempienti che precedono l'intervenuto fenomeno successorio;
- Successivamente alla nomina della RAS come soggetto attuatore ai sensi dell'art. 33, sesto comma, d.l. 133/14, il Comune, nella pienezza delle funzioni ed in totale autonomia, ha eseguito il contratto sottoponendo il progetto esecutivo a VIA, in tal modo consentendo alla Società di proseguire negli ulteriori adempimenti fino alla presentazione, il 3 gennaio 2020, del nuovo progetto esecutivo e fino alla sospensione del contratto ai sensi dell'art.107, commi 2 e 3 del Dlgs 50/2016, esercitando in tal modo poteri e competenza ad esso spettanti in virtù della delega solo successivamente ritirata;
- In ogni caso, il complesso delle attività poste in essere dal Comune rappresentano una gestione di affari altrui che, ai sensi dell'art. 2028 c.c. implica l'assunzione dell'obbligo di continuare la gestione sino all'effettivo trasferimento dell'intervento alla gestione commissariale.
- Per questi motivi, la pretesa nei confronti del Commissario Straordinario è infondata.

7. All'udienza fissata per la prima comparizione, su istanza congiunta delle parti,



il giudice istruttore ha rimesso la causa al Collegio al fine di decidere in merito alla chiamata in causa formulata dal Comune ed alla domanda di estromissione del processo da esso formulata, ciò al fine di individuare la parte titolare dal lato passivo del rapporto contrattuale controverso. Le parti hanno quindi rassegnato le seguenti

CONCLUSIONI

Per il Consorzio attore:

I) nel merito: *accertare e dichiarare l'inadempimento contrattuale del Comune convenuto, la sua responsabilità e la conseguente risoluzione per inadempimento del contratto stipulato con parte attrice per "Affidamento dei servizi di progettazione esecutiva, coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione, ed esecuzione a corpo di tutte le lavorazioni, opere e provviste necessari per la realizzazione dell'intervento relativo al completamento opere di bonifica specchio acqueo ex Arsenale Militare di La Maddalena" – CIG 71277369D0 CUP: C26j17000180003, e il conseguente diritto dell'attore al risarcimento di tutti i danni subiti e subendi, così come dedotti e quantificati in narrativa, oltre a interessi e rivalutazione monetaria*

e, per l'effetto,

II) *condannare il Comune convenuto al risarcimento dei danni subiti dall'ATI appaltatrice per una somma pari almeno a € 1.150.271,93 oltre a interessi e rivalutazione monetaria, o alla diversa somma che sarà accertata in corso di causa o ritenuta di giustizia;*

III) *in via istruttoria ammettere i documenti prodotti e qui di seguito elencati, nonché, occorrendo, ogni conducente mezzo di prova ed istruttorio, che ci si riserva di articolare nei modi e termini di legge;*

IV) *Condannare il convenuto al pagamento dei diritti, degli onorari e delle*



spese dell'intero giudizio”

Per il Comune di La Maddalena:

“in via principale e preliminare:

- accertare e dichiarare che la titolarità della posizione soggettiva nascente dal contratto oggetto di controversia appartiene esclusivamente alla Regione Autonoma della Sardegna, quale soggetto attuatore c.d. di primo livello, alla società in house Opere e infrastrutture della Sardegna S.r.l., quale soggetto attuatore c.d. di secondo livello, e al Commissario Straordinario Presidente della Regione Sardegna, dott. Christian Solinas, in forza della clausola di cui all'ultimo capoverso dell'art. 4 del contratto di appalto;

- accertare e dichiarare il difetto di legittimazione passiva e/o, comunque, il difetto di titolarità del rapporto dal lato passivo del Comune convenuto rispetto alle domande formulate da parte attrice;

e per l'effetto:

estromettere dal presente giudizio l'odierna convenuta.

Con vittoria di spese ed onorari di causa, oltre al rimborso spese generali, IVA e CPA.

Per Opere e Infrastrutture Della Sardegna S.R.L.

a) in via pregiudiziale, dichiarare la nullità dell'atto di citazione di chiamata in causa per quanto in narrativa esposto;

b) ancora in via pregiudiziale, dichiarare l'improponibilità delle domande proposte stante il difetto di legittimazione passiva della società chiamata in causa;

c) in via preliminare di merito, dichiarare l'inammissibilità e/o la decadenza



dell'attrice dalle domande per quanto in narrativa esposto;

d) in merito, respingere tutte le domande proposte in quanto infondate per quanto in narrativa esposto;

e) in via subordinata di merito e con riserva, nella denegata ipotesi di accoglimento delle avverse domande, in applicazione del disposto dell'art. 1227, commi 1 e 2, cod. civ., se del caso previa dichiarazione di nullità del contratto d'appalto intercorso tra l'attrice e il Comune di La Maddalena, dichiarare che la società chiamata in causa non è tenuta a risarcire alcun danno o, in via ancora più subordinata, determinare in misura minima il danno da porre a suo carico;

f) con vittoria di spese, diritti e onorari, oltre accessori.

Per la Regione Autonoma della Sardegna:

- preliminarmente, rigettare la domanda avanzata dal Comune di La Maddalena, di declaratoria del proprio difetto di legittimazione passiva con conseguente estromissione dal giudizio;

- pregiudizialmente, sebbene in via subordinata all'estromissione del convenuto chiamante in causa, assentire all'istanza di autorizzazione alla chiamata in causa del terzo del Comune di La Maddalena (C.F. 82004370902 e P.I. 00246410906), in persona del Sindaco pro-tempore Fabio Lai, con sede in La Maddalena (OT), piazza Garibaldi n. 13, ai sensi dell'art. 269, comma 2, c.p.c e conseguentemente disporre il differimento della prima udienza onde consentirne la citazione nel rispetto dei termini di cui all'art. 163 bis c.p.c., per le ragioni in espositiva;

- nella denegata ipotesi in cui l'Amministrazione Regionale dovesse essere chiamata a rispondere a qualsiasi titolo delle pretese risarcitorie avanzate dal Consorzio Research, parte attrice, condannare il Comune di La Maddalena per tutti i danni che la Regione dovesse essere chiamata a risarcire al Consorzio;



- *in ogni caso affermare il difetto di legittimazione passiva dell'Amministrazione Regionale rispetto alle domande formulate dal Consorzio Research, parte attrice con condanna in via esclusiva del solo Comune di La Maddalena a risarcire gli eventuali danni subiti dal Consorzio, in forza dei comportamenti posti in essere dalla stessa Amministrazione comunale, tenendo indenne l'Amministrazione regionale;*
- *in via ulteriormente subordinata, nella denegata ipotesi in cui dovesse accertarsi il subentro della Regione nella posizione contrattuale del Comune di La Maddalena, dichiarare inammissibili o comunque infondate le domande formulate in citazione dal Consorzio Research;*
- *in via ulteriormente subordinata, nella denegata ipotesi in cui si accogliesse la domanda risarcitoria e si dovesse ritenere l'Amministrazione Regionale obbligata al risarcimento, limitare la quantificazione del danno eventualmente risarcibile, ai sensi dell'art. 1227 c.c., comma 1 e comma 2, in ragione del comportamento colposo tenuto dal Consorzio;*
- *con vittoria di spese ed onorari come per legge.*

Per il Commissario Straordinario:

*in via pregiudiziale dichiarare l'inammissibilità della chiamata in causa del Commissario Straordinario del Governo e ne disponga l'estromissione; - dichiarare comunque l'improponibilità di ogni domanda nei confronti del Commissario Straordinario del Governo stante il difetto di legittimazione passiva; - nel merito respinga ogni domanda nei confronti del Commissario Straordinario del Governo in quanto infondata; - respinga comunque in quanto inammissibili decadute ed infondate le domande della Società attrice, anche, occorrendo, ai sensi dell'art. 1227 primo e secondo comma c.c.; - **in ogni caso** respinga la domanda di*



estromissione del Comune di La Maddalena; - in via gradata e salvo gravame, occorrendo previa chiamata in causa, condanni il Comune di La Maddalena a rivalere e tenere indenne il Commissario Straordinario del Governo di quanto quest'ultimo fosse tenuto a corrispondere all'attore in forza del titolo dedotto in causa. In ogni caso con vittoria di spese.

Diritto.

8. La ammissibilità della chiamata di terzo

Anzitutto, è necessario affrontare la preliminare questione della tardività, e quindi inammissibilità, della richiesta di autorizzazione alla chiamata in causa del terzo, eccepita dall'Amministrazione Regionale e dal Commissario Straordinario.

L'eccezione non è fondata.

Ai sensi dell'art. 269 c.p.c. c.2, *“Il convenuto che intenda chiamare un terzo in causa deve, a pena di decadenza, farne dichiarazione nella comparsa di risposta e contestualmente chiedere al giudice istruttore lo spostamento della prima udienza allo scopo di consentire la citazione del terzo nel rispetto dei termini dell'articolo 163 bis”*.

I recenti orientamenti della giurisprudenza di legittimità stanno offrendo una interpretazione sempre più ampia e “slargata” delle preclusioni e dei termini processuali, in funzione del convogliamento nel processo di tutte le domande ed istanze, riconducibili alla materia controversa, che potrebbero dar luogo a separati processi.

Tale orientamento si è manifestato anche in tema di riassunzione del processo e di chiamata di terzo.

In tema di riassunzione ex art. 50 c.p.c., la più recente giurisprudenza di legittimità ha statuito che *“in caso di riassunzione del giudizio ai sensi dell'art. 50*



c.p.c., a seguito di una pronuncia di incompetenza, è ammissibile la proposizione di una domanda nuova in aggiunta a quella originaria, dal momento che la particolare funzione dell'istituto della riassunzione, consistente nella conservazione degli effetti sostanziali della litispendenza, non è di ostacolo a che il relativo atto cumuli in sé la domanda introduttiva di un nuovo giudizio, a condizione che sia rispettato il contraddittorio, tanto più che, ove la nuova domanda fosse ritenuta inammissibile, la necessità di introdurre, per questa ultima, un nuovo giudizio, da riunire al precedente, si tradurrebbe in un inutile dispendio di attività processuale, in contrasto con il principio della ragionevole durata del processo (cfr. Cass., Sez. III, 8/01/2016, n. 132; 10/07/2014, n. 15753; Cass., Sez. II, 5/01/2011, n. 223).

Identica facoltà deve essere concessa anche al convenuto, in ossequio al principio della parità dei diritti delle parti. Pertanto, è ammissibile la domanda riconvenzionale proposta per la prima volta in sede di riassunzione (cfr. Cass., Sez. III, 18/01/2006, n. 821), con la precisazione che l'atto di riassunzione viene a configurarsi a tutti gli effetti come atto introduttivo di un nuovo giudizio, rispetto al quale non possono ritenersi operanti gli effetti endoprocessuali che discendono dalla *translatio* (cfr. Cass., Sez. lav., 22/07/2016, n. 15223; Cass., Sez. III, 17/05/2005, n. 10335).

Seguendo il sentiero tracciato dai precedenti, la Cassazione ha infine affrontato direttamente la questione sottoposta all'esame di questo collegio, affermando la condivisibile conclusione che *“nel giudizio di riassunzione è ammissibile l'istanza di autorizzazione alla chiamata del terzo, seppur non avanzata in precedenza, potendo la riassunzione cumulare in sé anche la funzione introduttiva di un nuovo giudizio e non traducendosi ciò in una violazione del contraddittorio, in quanto il chiamato non resta assoggettato alle preclusioni e alle decadenze eventualmente*



già maturate nella precedente fase del giudizio” (Cassazione civile, Sez. VI-1, ordinanza n. 1121 del 14 gennaio 2022).

9. Il contesto normativo

Nel merito, il collegio è chiamato in questa fase a decidere sulla questione di merito della titolarità della posizione giuridica controversa.

Al fine di rispondere alla quesito, è necessario ricostruire la complessa vicenda contrattuale ed il contesto normativo e regolamentare in cui essa si è sviluppata, al fine di verificare se vi sia stata o meno la denunciata successione a titolo particolare del diritto controverso in favore dei tre chiamati in causa o di uno di essi, ovvero se, al contrario, non si sia verificata alcuna successione e la posizione contrattuale sia rimasta in capo all’originario contraente comune di La Maddalena.

9.1 Il “vecchio quadro normativo”.

Occorre allora prendere le mosse dai provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3663 del 19 marzo 2008 e n. 3716 del 19 novembre 2008 con i quali l’Area dell’Arsenale Militare di La Maddalena venne individuata come Sito di Interesse Nazionale (S.I.N.). Con la deliberazione CIPE n. 87 del 03.08.2012 venne quindi previsto a favore della Regione Sardegna, nell’ambito degli interventi di completamento delle opere di bonifica della Darsena dell’ex Arsenale militare, lo stanziamento di € 5.000.000,00 a valere sulla programmazione delle risorse del Fondo di sviluppo e coesione 2007/2013, poi confluite nel Piano di Sviluppo e Coesione a seguito della riforma del FSC di cui all’art. 44 del d.l. n. 34/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 58/2019 e s.m.i.

Tuttavia, nel 2013, l’area di La Maddalena perse la qualificazione di “Sito di Interesse Nazionale”, e, per l’effetto, le competenze e le funzioni per i progetti di ripristino e bonifica ambientale passarono dallo Stato alla Regione.



Con Protocollo d'Intesa del 29.10.2013 intercorso tra il Ministero dell'ambiente, la Regione Autonoma della Sardegna e il Comune di La Maddalena, preso atto delle nuove competenze regionali, vennero disciplinate le modalità di svolgimento delle attività di bonifica ed individuati i fondi relativi.

L'art. 5 del Protocollo individuò il Comune quale Soggetto attuatore dell'intervento di bonifica e, in esecuzione di tale previsione, la Regione, titolare delle relative competenze e funzioni, utilizzò lo strumento della delega per conferire al Comune i relativi poteri, secondo lo schema della delega intersoggettiva di cui all'art. 6 comma 9 della l.r. n. 5/2007¹.

Vennero quindi stanziati i fondi, già rinvenienti dai precedenti capitoli di spesa, per un importo complessivo di € 10.836.996,99 (di cui € 5.836.996,99 a valere sulle risorse stanziati nel capitolo SC04.1306 del CdR 00.05.01.02 ed € 5.000.000 a valere sulle risorse stanziati nel capitolo SC04. 1308 del CdR 00.05.01.02).

9.2. Il "nuovo quadro normativo".

Poco dopo la sottoscrizione del Protocollo, venne approvato il d.l. n. 133/2014.

L'art. 33 del d.l. citato, in particolare, ha previsto una disciplina speciale finalizzata alla bonifica ambientale e alla rigenerazione urbana delle Aree di Rilevante Interesse nazionale (R.I.N.), con disposizioni straordinarie in materia di disciplina del procedimento di bonifica, trasferimento delle aree, procedimento di formazione, approvazione e attuazione del programma di riqualificazione

¹ *"le opere incluse nei programmi triennali e negli elenchi annuali, qualora finanziate dalla Regione con il programma di cui al comma 1, sono delegate agli enti i quali curano la progettazione, l'appalto, la direzione e l'esecuzione dei lavori e il collaudo dell'opera. Sono realizzati mediante delega anche gli interventi finanziati dalla Regione ai soggetti che non sono tenuti alla programmazione triennale"*



ambientale e di rigenerazione urbana.

Ai sensi del comma 2 del citato art. 33, sulla base dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza *“le funzioni amministrative relative al procedimento (...) sono attribuite allo Stato”*.

Il decreto, inoltre, ha disciplinato in maniera puntuale le modalità di individuazione della aree RIN, nonché i soggetti pubblici chiamati a perseguire gli obiettivi di tutela.

In particolare, l'art. 33 citato prevede che le aree di rilevante interesse nazionale sono individuate con deliberazione del Consiglio dei Ministri e che per ciascuna area venga predisposto uno specifico programma di risanamento ambientale e un documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 33, il Consiglio dei Ministri è chiamato ad individuare un Commissario Straordinario del Governo ed un Soggetto Attuatore per la formazione, approvazione e attuazione del programma di risanamento ambientale.

Al Commissario Straordinario sono attribuiti compiti di coordinamento mentre al Soggetto attuatore competono l'elaborazione e l'attuazione del programma di risanamento e rigenerazione, nonché il ruolo di stazione appaltante per l'affidamento dei lavori di bonifica ambientale e di realizzazione delle opere infrastrutturali secondo la disciplina prevista dal codice degli appalti.

In data 08.05.2018, con d.p.c.m. venne individuata area R.I.N., ovvero di rilevante interesse nazionale, l'ex area militare denominata *“Arsenale militare e area militare contigua molo carbone”*, coincidente sostanzialmente con l'area già in precedenza individuata come SIN.

Successivamente, con d.p.c.m. del 25.05.2018 venne anche nominato il Commissario Straordinario del Governo nella persona del Presidente della Giunta



Regionale della Sardegna.

10. La sottoscrizione e l'esecuzione del contratto di appalto

Nel frattempo, il Comune e la Regione avevano continuato ad operare secondo l'assetto disegnato dal Protocollo d'Intesa del 2013 e della delega conferita dalla Regione al Comune, in assenza di un provvedimento di individuazione dell'ex Arsenale quale area di rilevante interesse nazionale.

In forza di ciò, pertanto, il Comune indisse il bando per l'assegnazione del contratto di appalto, poi aggiudicato dal Consorzio.

Arrivati al punto di dover sottoscrivere il contratto di appalto con l'aggiudicatario, il Comune, con nota del 20.09.2018 Prot. n. 21275 chiese al Ministero dell'Ambiente ed alla Regione Sardegna se procedere con la sottoscrizione del contratto di appalto, alla luce dell'inclusione dell'intervento nell'area R.I.N.

Il Commissario Straordinario con nota del 25.10.2018 comunicò la non assoggettabilità alla gestione commissariale delle opere in argomento in mancanza dell'individuazione del Soggetto attuatore ai sensi del comma 6 dell'art. 33, e invitò il Comune al prosieguo delle fasi previste nel cronofinanziario del Progetto.

Il contratto venne dunque stipulato in data 22.11.2018

Poco dopo, con d.p.c.m. del 24.12.2018, la Regione Sardegna venne infine individuata quale soggetto attuatore degli interventi di bonifica relativi all'area dell'ex Arsenale, ai sensi dell'art. 33 citato.

A partire da quel momento, pertanto, tutto il sistema di tutela previsto dall'art. 33 d.l. citato poteva entrare in funzione, essendo stata disegnata l'area di Rilevante interesse nazionale e nominati i soggetti competenti a programmare (Commissario) ed attuare (Regione Sardegna) gli interventi di bonifica.

Peraltro, in quel momento il Comune aveva già sottoscritto il contratto di appalto



con il Consorzio, in forza del Protocollo del 2013, adottato sulla base di un quadro normativo non più attuale, al quale si era sovrapposto quello delineato dall'art. 33 d.l. citato.

Ciononostante, il Comune di La Maddalena fino a tutto l'anno seguente ha mandato avanti l'esecuzione del contratto, mediante l'acquisizione del progetto esecutivo e la sottoposizione alla Verifica di impatto ambientale.

Solo nel 2020, al momento di dover assumere una decisione in merito alla approvazione del progetto, il Comune ne ha di fatto bloccato l'*iter*, richiamando in maniera non cristallina, ma comunque comprensibile, l'intervenuta novità normativa da cui sarebbe scaturita l'ipotesi contemplata dall'art. 107 del codice degli appalti², ovvero, l'intervenuto definanziamento dell'opera.

Alla fine di questo tortuoso ginepraio normativo ed amministrativo, con deliberazione DGR n. 17/46 del 19.05.2022, la Giunta regionale, prendendo atto del "nuovo" quadro normativo, in realtà risalente al 2014 ed operativo dal 2018, ha dato mandato al Servizio competente di *"provvedere al ritiro dell'atto determinativo di delega effettuato, in attuazione del Protocollo d'intesa del 29.10.2013, nei confronti del Comune di La Maddalena"* e di *"definire le attività tecniche oggetto di Convenzione con la Società Opere e Infrastrutture della Sardegna S.r.l., provvedendo alla stipula della predetta Convenzione per la prosecuzione dell'attività di soggetto attuatore dell'intervento denominato "Completamento delle opere di bonifica dello specchio acqueo relativo all'ex arsenale militare di La Maddalena"*.

La Giunta, in quella circostanza, segnalò altresì che per gli interventi di bonifica

² La sospensione può, altresì, essere disposta dal RUP per ragioni di necessità o di pubblico interesse, tra cui l'interruzione di finanziamenti per esigenze sopravvenute di finanza pubblica, disposta con atto motivato delle amministrazioni competenti.



risultava disponibile quello stesso finanziamento³ già messo a disposizione del Comune.

Infine, solo con determinazione n. 775 dell'11.08.2022 la Regione ha ritirato la delega al Comune di La Maddalena di cui al Protocollo d'intesa del 29.10.2013.

In tal modo, il Comune ha perduto definitivamente ogni potere relativo agli interventi di bonifica sull'area dell'ex Arsenale.

Così ricostruita l'intera vicenda, si può passare all'esame delle singole posizioni dei chiamati in causa, principiando da quelle che, ad avviso del Tribunale, sono chiaramente estranee alla vicenda in esame. Il riferimento corre alla posizione della società in house Opere e Infrastrutture della Sardegna e del Commissario Straordinario.

11. La posizione del Commissario.

Deve essere anzitutto esclusa qualsiasi titolarità del rapporto in capo al Commissario Straordinario.

In base all'art. 33 della l. n. 164/2014, al Commissario sono attribuiti compiti di coordinamento degli interventi infrastrutturali d'interesse statale con quelli privati nonché compiti di pianificazione, indirizzo, controllo ed impulso, compendati nella fondamentale attività di approvazione del programma di recupero ambientale predisposto dal soggetto attuatore di cui al comma 8 e di convocazione della conferenza di servizi di cui al comma 9 dell'art. 33⁴.

³ *“di euro 10.744.386,82 di cui euro 10.053.297,19 attualmente presenti nel bilancio regionale (euro 5.253.297,19 nel capitolo SC04.1306 ed euro 4.800.000 nel capitolo SC04.1308 C.d.R. 00.05.01.02*

⁴ *“Il Soggetto Attuatore, entro il termine indicato nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 6, trasmette al Commissario straordinario di Governo la proposta di programma di risanamento ambientale e*



Si tratta in altri termini di una competenza di pianificazione e programmazione del recupero ambientale, senza l'assunzione di una posizione di gestione ed attuazione.

Nella distribuzione delle competenze tra Commissario Straordinario e Soggetto Attuatore, solo a quest'ultimo competono i poteri e le competenze di stazione appaltante degli interventi di recupero.

Pertanto, nella sua funzione di alta amministrazione, non è possibile predicare in

rigenerazione urbana di cui al comma 3, corredata dallo specifico progetto di bonifica degli interventi sulla base dei dati dello stato di contaminazione del sito, dal cronoprogramma di svolgimento dei lavori di cui all'articolo 242-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, da uno studio di fattibilità territoriale e ambientale, dalla valutazione ambientale strategica (VAS) e dalla valutazione di impatto ambientale (VIA), nonché da un piano economico-finanziario relativo alla sostenibilità degli interventi previsti, contenente l'indicazione delle fonti finanziarie pubbliche disponibili e dell'ulteriore fabbisogno necessario alla realizzazione complessiva del programma. La proposta di programma e il documento di indirizzo strategico dovranno altresì contenere la previsione urbanistico-edilizia degli interventi di demolizione e ricostruzione e di nuova edificazione e mutamento di destinazione d'uso dei beni immobili, comprensivi di eventuali premialità edificatorie, la previsione delle opere pubbliche o d'interesse pubblico di cui al comma 3 e di quelle che abbiano ricaduta a favore della collettività locale anche fuori del sito di riferimento, i tempi ed i modi di attuazione degli interventi con particolare riferimento al rispetto del principio di concorrenza e dell'evidenza pubblica e del possibile ricorso da parte delle amministrazioni pubbliche interessate all'uso di modelli privatistici e consensuali per finalità di pubblico interesse. 9. Il Commissario straordinario di Governo, ricevuta la proposta di cui al comma 8, convoca immediatamente una conferenza di servizi al fine di ottenere tutti gli atti di assenso e di intesa da parte delle amministrazioni competenti”.



capo al Commissario Straordinario alcun fenomeno successorio in relazione al contratto di appalto, atteso che ad esso la legge non affida alcun potere di assumere impegni contrattuali con i terzi per l'attuazione del programma di recupero.

12. La posizione di Opere e Infrastrutture per la Sardegna srl.

Il Comune ha chiamato in causa la società *in house* della Regione, ritenendo che, in ragione della sua funzione di c.d. soggetto attuatore di II livello, possa ritenersi verificatosi nei suoi confronti il richiamato fenomeno successorio.

La tesi non è fondata.

Giova infatti osservare che la Regione Sardegna, al fine di svolgere una parte delle competenze ad essa assegnate in quanto Soggetto attuatore, ha costituito la società *in house* per svolgere, per conto dell'amministrazione regionale, le attività previste dal d.l. n. 164/2014⁵.

Con la deliberazione n. 9/23 del 12.03.2021, la Regione "impartiva" alla società *in house* Opere e infrastrutture della Sardegna S.r.l. di verificare la possibilità di ricondurre il contratto di appalto tra il Consorzio ed il comune di La Maddalena nell'ambito della gestione commissariale e di subentrare nello stesso.

Tuttavia, in tali deliberazioni non è possibile individuare alcuna specifica attribuzione alla società *in house* di un potere di subentro nel contratto di appalto. La società, infatti, opera sulla base delle attribuzioni della Regione, la quale riveste il ruolo di stazione appaltante dei lavori di risanamento e bonifica previsti nell'area di rilevante interesse nazionale. Solo una delega o una cessione della posizione contrattuale attraverso una specifica convenzione avrebbe potuto

⁵ Si vedano le deliberazioni n. 6/56 del 05.02.2019, n. 8/22 del 19.02.2019 e n. 38/23 del 21.09.2021.



consentire alla società in house di subentrare nel contratto di appalto in luogo della Regione Sardegna.

E' invece agli atti il fatto che la Regione si sia limitata a sottoscrivere con la società in house una convenzione generica, prodromica ad un intervento della società nel completamento dell'opera, senza tuttavia alcuna incidenza sul rapporto contrattuale in oggetto.

Consegue a ciò una totale assenza di legittimazione passiva in capo alla società Opere ed Infrastrutture della Sardegna s.r.l., estranea alla vicenda contrattuale.

13. Il trasferimento delle funzioni e la successione dello Stato.

Resta infine da esaminare la più delicata posizione della Regione.

Essa, infatti, è stata individuata a partire dal dicembre 2018 quale soggetto attuatore degli interventi di recupero e bonifica dell'area dell'ex Arsenale, beneficiando per tali incombenze dei fondi inizialmente affidati al Comune di La Maddalena ed in forza dei quali il Comune aveva potuto sottoscrivere il contratto di appalto con il Consorzio.

Ad avviso del Tribunale, la denunciata successione nel diritto, corrispondente sostanzialmente al subentro della Regione nel contratto di appalto tra il comune ed il Consorzio, deve essere esaminata alla luce dei principi in materia di trasferimento di funzioni tra amministrazioni.

E' infatti accaduto che, con il d.l. 133 del 2014, le funzioni prima in capo alle Regioni in materia di bonifica ambientale e rigenerazione urbana siano state trasferite allo Stato sul presupposto dell'appartenenza delle relative disposizioni ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 co. 2 lett. m della Costituzione.

E' vero, come sostenuto dalla Regione, che il nuovo quadro normativo che ha



istituito le Aree di rilevante interesse nazionale non coincide con il precedente impianto, ma a tal riguardo è sufficiente rilevare che, pacificamente, gli interventi di bonifica e recupero ambientale dell'area di La Maddalena, prima in capo alla Regione, sono stati con il d.l. 133 del 2014, ed a seguito dell'attuazione di tutti i provvedimenti conseguenti, riportati in capo allo Stato.

Dunque, avendo riguardo alla specifica competenza relativa agli interventi in oggetto, non vi è dubbio che si sia assistito ad un fenomeno di trasferimento delle funzioni, così come del resto, si esprime esplicitamente lo stesso comma 2 dell'art. 33 citato⁶.

Il trasferimento delle funzioni è avvenuto, sempre con riferimento all'area di La Maddalena, a seguito della adozione dei decreti P.C.M con i quali è stata individuata l'area e sono stati nominati il Commissario ed il Soggetto attuatore.

Fino a quel momento, infatti, era di fatto impossibile l'esercizio delle funzioni trasferite allo Stato, considerato che non erano stati nominati i soggetti che avrebbero dovuto concretamente perseguire ed attuare le politiche di risanamento previste.

Del resto, non sarebbe concepibile ritenere che nel 2014, con l'adozione del decreto legge, lo Stato abbia acquisito le funzioni, senza poterle tuttavia esercitare per la mancata adozione dei provvedimenti attuativi. E' ragionevole dunque ritenere che fino al completo varo del sistema previsto dal d.l. 133 del 2014, le funzioni siano rimaste in capo alla Regione, la quale le ha legittimamente esercitate tramite la delega conferita al comune di La Maddalena.

A decorrere dal dicembre 2018, quando la Regione è stata nominata soggetto

⁶ *Sulla base dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza le funzioni amministrative relative al procedimento di cui ai seguenti commi sono attribuite allo Stato per assicurarne l'esercizio unitario*”.



attuatore, deve ritenersi completato il passaggio delle funzioni dalla Regione allo Stato.

Come più volte chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, il fenomeno del trasferimento di funzioni tra amministrazioni deve essere inquadrato nell'ambito della successione, in forza del quale l'amministrazione cui vengono trasferite le funzioni succede nei rapporti già facenti capo all'amministrazione trasferente⁷.

Si verifica in tal modo un fenomeno successorio per effetto del quale l'amministrazione cui vengono trasferite le funzioni subentra nei rapporti, secondo le regole e le modalità previste dalla norma di legge che ha disposto il trasferimento.

Vige infatti in materia il principio, più volte direttamente o indirettamente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, in forza del quale *“La successione fra enti pubblici non è regolata in via generale dall'ordinamento e, pertanto essa viene, di regola, disciplinata dalle singole leggi che la dispongono. Da ciò consegue, fra l'altro, che possa ipotizzarsi l'applicabilità dei principi civilistici solo in assenza di contrarie disposizioni relative alla singola vicenda successoria”*⁸.

⁷ Cass. Sentenza n. [8268](#) del 24/05/2003 in ipotesi di trasferimento all'INPS delle attribuzioni nella materia di prestazioni assistenziali agli invalidi civili, e Cass. Sezioni unite, Sentenza n. [9652](#) del 17/07/2001 in tema di trasferimento alle Regioni delle attribuzioni in tema di concessione delle spiagge lacuali e di determinazione dei relativi canoni di concessione, hanno ritenuto trattarsi in entrambi i casi di *“fenomeno riconducibile alla successione a titolo particolare nel processo, soggetto, pertanto, alla disciplina di cui all'art. 111 cod. proc. civ.”*

⁸ Cass. Sez. 3, Sentenza n. 5072 del 05/04/2001; più recentemente, Cass. 7923 del 2023.



Una ricognizione della giurisprudenza di legittimità consente di apprezzare l'applicazione di questo principio tanto nelle successioni a titolo universale, quanto in quelle a titolo particolare⁹.

14. La posizione della Regione.

L'art. 33 non ha previsto alcuna norma in relazione al passaggio delle funzioni, ed in particolare in merito alle vicende dei rapporti pendenti, nonché dei debiti e dei crediti già sorti precedentemente.

Restringendo il campo ai rapporti pendenti, deve ritenersi che il solo passaggio delle funzioni abbia trasferito alla Regione tutti i rapporti contrattuali che il Comune, quale soggetto delegato, aveva sottoscritto in esecuzione della delega ricevuta.

Tali rapporti contrattuali, destinati a soddisfare il medesimo interesse pubblico prima intestato ad una amministrazione poi trasferito ad altra amministrazione, non vengono *sic et simpliciter* caducati, ma transitano automaticamente in capo al nuovo titolare dell'interesse pubblico protetto.

E nel caso specifico, ciò trova conferma nel fatto che i finanziamenti previsti in favore degli interventi di bonifica non sono stati ritirati, ma sono rimasti immutati, cambiando solamente "padrone" e restando pur sempre vincolati al perseguimento del medesimo interesse pubblico.

⁹ Cass Sez. L, *Sentenza n. 1777 del 13/02/1992*, in tema di trasferimento alle regioni a statuto ordinario dei patrimoni mobiliari ed immobiliari ai sensi del del d.l. 18 agosto 1978 n. 481; Cass Sez. 1, *Sentenza n. 21209 del 08/10/2014* in tema di trasferimento dei rapporti giuridici già facenti capo all'Iacp di Catanzaro e alle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica di Crotone e Vibo Valentia, ai sensi della legge reg. Calabria 30 agosto 1996, n. 27, qualificata come successione a titolo particolare.



Pertanto, in forza dell'art. 33 citato e del trasferimento delle funzioni ivi previsto, il rapporto contrattuale è stato trasferito *ex lege*, indipendentemente dal consenso della parte contrattuale ceduta ¹⁰.

Ora, nell'ipotesi in esame, il passaggio di funzioni in capo allo Stato, avvenuto come detto nel 2018, ha comportato che i poteri di programmazione e controllo e quelli di attuazione e gestione degli interventi di bonifica sono passati automaticamente ai soggetti individuati dai decreti P.C.M. , ovvero il Presidente della Giunta regionale quale Commissario Straordinario e la Regione quale soggetto attuatore.

In questo modo, le competenze ed i poteri di attuazione degli interventi, per effetto del trasferimento delle funzioni, sono passati automaticamente in capo alla Regione e, tra questi, anche quelli, attribuiti proprio al Soggetto attuatore, di "stazione appaltante" degli interventi previsti e dunque di controparte contrattuale dei contratti di appalto già stipulati.

Ritiene pertanto il Tribunale che, in ragione di tali considerazioni, la Regione, a decorrere dalla nomina in qualità di soggetto attuatore, sia subentrata

¹⁰ Cass. Sez. 3, Sentenza n. 5072 del 05/04/2001. Benchè la questione nel caso di specie sia irrilevante, atteso che il contratto di appalto già prevedeva una clausola apposita, va precisato che il principio civilistico in materia di cessione del contratto di cui all'art. 1406 c.c., imperniato sulla tutela della libertà contrattuale e sulla contrarietà dell'ordinamento ad imporre al contraente ceduto una controparte non gradita non si applica nell'ambito delle successioni tra enti pubblici, poiché colui che subentra nel contratto è pur sempre un ente in grado di offrire al contraente ceduto la stessa garanzia ed affidabilità patrimoniale dell'ente pubblico cedente.

Del resto, nell'ambito delle successioni tra enti e di trasferimento di funzioni, non si potrebbe comprendere come l'ordinamento possa articolare lo svolgimento dei servizi e delle funzioni anche mediante trasferimenti e successioni tra enti pubblici, senza garantire al contempo la piena conservazione dei rapporti giuridici facenti capo al bene o alla funzione trasferita.



automaticamente nei rapporti pendenti instaurati dal comune di La Maddalena in forza del Protocollo del 2013 per il perseguimento della bonifica ambientale dell'area dell'ex Arsenale.

Né, si osserva, è necessario andare alla ricerca tra le norme del codice civile di una disposizione che possa offrire copertura giuridica a questa conclusione. Il subentro è l'effetto automatico ex lege del trasferimento di funzioni da un ente pubblico ad un altro, in assenza di una specifica previsione che abbia diversamente regolato i rapporti pendenti.

Allo stato, non appare rilevante stabilire se, contestualmente, il Comune abbia perduto ogni potere e competenza, non avendo più alle spalle un atto di delega efficace, ovvero se, come sostenuto dalla Regione, la delega originariamente conferito nel vecchio quadro ordinamentale abbia continuato a produrre effetti anche nel nuovo quadro, conservando in capo al Comune la piena legittimazione contrattuale in qualità di delegato.

E' sufficiente osservare, infatti, che nel 2022 la delega è stata comunque ritirata e che, a partire da quel momento, non vi sono dubbi che la posizione contrattuale sia in capo alla Regione

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, deve ritenersi che titolare della posizione contrattuale oggetto del presente giudizio sia la Regione Sardegna e che pertanto ad essa spetti la legittimazione a contestare la pretesa del Consorzio attore in merito alla domanda di risoluzione del contratto di appalto.

15. La domanda di estromissione del Comune di La Maddalena.

Ritiene il Tribunale che, allo stato degli atti, non sussistano i presupposti per la estromissione del comune di La Maddalena dal processo.



Ed invero, accertata la titolarità in capo alla Regione Sardegna del diritto controverso,

si deve peraltro rilevare che la Regione Sardegna ha formulato nei confronti del Comune domande riconvenzionali con le quali ha proposto i temi della ultrattività della delega intersoggettiva anche successivamente al 2018, della *negotiorum gestio* e del comportamento illecito causativo di danno, formulando nei confronti del Comune una serie di domande, per la cui valutazione la causa deve essere rimessa in istruttoria.

Peraltro, occorre poi prendere atto che la Regione chiamata in causa ed il Consorzio attore non hanno prestato consenso alla estromissione del Comune. Nell'ipotesi in cui la successione del diritto fosse riconducibile ad un momento successivo alla instaurazione del procedimento, pertanto, non si potrebbe in ogni caso consentire al Comune di estraniarsi dalla causa. Poiché l'accertamento del momento in cui la Regione è divenuta titolare del rapporto contrattuale (nel 2018, con la nomina di soggetto attuatore, ovvero con il ritiro della delega) implica l'esame congiunto anche delle altre questioni sottoposte al vaglio dalla Regione, appare necessario rimettere anche questo punto della decisione alla prosecuzione del giudizio, come da separata ordinanza.

16. Conclusioni.

I chiamati in causa Commissario Straordinario e Società Opere Pubbliche per la Sardegna s.r.l., risultati estranei al rapporto controverso, devono essere mandati assolti dalle domande formulate nei loro confronti con pronuncia definitiva, previa separazione delle relative cause ai sensi dell'art. 279 co 2 n. 5.

Le spese, limitatamente al rapporto tra il comune di La Maddalena chiamante ed ai chiamati in causa mandati assolti, vengono liquidate in ossequio al principio di soccombenza, nel medio per le fasi di studio ed introduttiva e nel minimo per la



fase decisionale, attenendo essa alla sola questione della titolarità del rapporto, esclusa la fase istruttoria non tenutasi.

Non definitivamente pronunciando, deve invece essere dichiarata la titolarità del rapporto in capo alla Regione e, rigettata la domanda di estromissione del Comune, la causa deve essere rimessa in istruttoria per l'ulteriore corso come da separata ordinanza.

P.Q.M.

Il Tribunale:

A) definitivamente pronunciando, previa separazione della causa,

Rigetta le domande nei confronti del Commissario Straordinario e della Opere e Infrastrutture della Sardegna S.R.L.;

Condanna il Comune di La Maddalena al pagamento delle spese processuali in favore del Commissario Straordinario e della società Opere e Infrastrutture della Sardegna S.R.L. che si liquidano in favore di ciascuno in € 7.646,00 oltre accessori come per legge.

B) non definitivamente pronunciando:

Dichiara la titolarità in capo alla Regione Autonoma della Sardegna del rapporto controverso e rigetta la domanda di estromissione formulata dal Comune di La Maddalena;

Rimette la causa in istruttoria come da separata ordinanza del giudice istruttore;

Si comunichi.

Cagliari, 14.6.2023

Il giudice est.

dott. Nicola Caschili

Il presidente

Ignazio Tamponi

