

La gara non doveva partire: il Comune risarcisce l'aggiudicatario anche se la revoca è legittima

di Dario Immordino

Data di pubblicazione: 9-10-2026

La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione non presuppone infatti l'illegittimità del provvedimento che impedisce la conclusione del contratto. È sufficiente che il privato abbia confidato senza colpa nella possibilità di arrivare al contratto e che tale affidamento sia stato determinato o mantenuto da un comportamento dell'amministrazione contrario ai doveri di correttezza.

Guida alla lettura

La revoca dell'aggiudicazione può essere legittima e, nello stesso tempo, obbligare l'amministrazione a risarcire l'impresa. Se la gara viene avviata nonostante manchi fin dall'origine un requisito indispensabile per finanziare e realizzare l'opera, l'aggiudicatario può ottenere il ristoro delle spese inutilmente sostenute per violazione dei doveri di correttezza e buona fede.

Nel caso di specie il Comune aveva aggiudicato i lavori per l'ampliamento di una scuola dell'infanzia finanziati con risorse PNRR, ma ha poi dovuto revocare l'aggiudicazione per la perdita del finanziamento: l'area destinata all'intervento non era nella sua disponibilità entro il termine richiesto dall'avviso. La revoca era quindi legittima, ma la causa che l'aveva resa necessaria esisteva già prima della gara ed era imputabile allo stesso Comune, che aveva avviato e concluso la procedura nonostante mancasse un requisito essenziale per accedere al finanziamento. Il TAR Napoli, con la sentenza 5163/2026, ha perciò riconosciuto la **responsabilità dell'ente per i costi inutilmente sostenuti dall'aggiudicatario.**

La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione non presuppone infatti l'illegittimità del provvedimento che impedisce la conclusione del contratto. È sufficiente che il privato abbia confidato senza colpa nella possibilità di arrivare al contratto e che tale affidamento sia stato determinato o mantenuto da un comportamento dell'amministrazione contrario ai doveri di correttezza.

La legittimità della revoca riguarda l'esercizio del potere; la responsabilità dipende invece dal comportamento tenuto dall'amministrazione e dal rispetto dei doveri di correttezza e buona fede. Nel procedimento amministrativo regole pubblicistiche e regole di buona fede coesistono e la violazione delle seconde può determinare una responsabilità anche quando il provvedimento finale è legittimo.

Nel caso di specie la perdita del finanziamento deriva dalla mancanza originaria di una condizione che l'ente pubblico avrebbe dovuto verificare prima di mettere in moto la procedura, e **l'affidamento dell'impresa è stato alimentato proprio dalla prosecuzione della procedura nonostante l'impedimento originario**: il Comune, pur non disponendo di un requisito per accedere al finanziamento, non soltanto ha bandito e concluso la gara, ma, dopo l'aggiudicazione, ha consentito all'impresa di svolgere ulteriori attività, compresa la progettazione esecutiva. La responsabilità deriva quindi dall'aver indotto l'operatore a investire risorse in una procedura destinata a non raggiungere il proprio risultato per una carenza che l'amministrazione avrebbe dovuto rilevare prima di avviarla.

Non basta, tuttavia, partecipare a una gara poi interrotta, né l'aggiudicazione attribuisce automaticamente un diritto al risarcimento quando il contratto non viene stipulato.

La tutela dell'affidamento richiede che il privato abbia confidato senza colpa nella conclusione del contratto e che questa aspettativa sia stata determinata o mantenuta da una condotta dell'amministrazione contraria a correttezza e buona fede. Rilevano quindi la conoscibilità dell'impedimento da parte dell'ente pubblico, il momento in cui esso è sorto, la successiva condotta della p.A. e le attività che l'impresa è stata indotta a compiere. A questi elementi devono aggiungersi la **natura almeno colposa della condotta** e la **prova del danno e del nesso causale**.

In ogni caso **non viene risarcita la semplice delusione dell'aspettativa di stipulare il contratto, ma il pregiudizio economico provocato dalle scelte che l'impresa non avrebbe compiuto se l'amministrazione avesse rappresentato tempestivamente la reale situazione.**

Il risarcimento, quindi, non comprende l'utile che l'impresa avrebbe ricavato dall'esecuzione dell'appalto, ma mira a ricostruire la situazione nella quale si sarebbe trovata se non fosse stata coinvolta nella procedura. Sono quindi risarcibili le **spese inutilmente sostenute e, se provata, la perdita di altre occasioni contrattuali.**

Nel caso di specie il TAR **esclude il risarcimento del lucro cessante** perché non era stata dimostrata la perdita di specifiche occasioni alternative e riconosce soltanto i costi documentati e riferibili alla gara e alle attività svolte in vista dell'esecuzione dell'appalto. Restano fuori le somme di cui non era provato l'effettivo pagamento e alcuni costi di assistenza e consulenza non strettamente collegati alla progettazione esecutiva, in relazione al corrispettivo previsto dal bando, ridotto del ribasso offerto dall'impresa, per evitare che il risarcimento attribuisca più di quanto sarebbe spettato per la stessa attività in caso di esecuzione del contratto.

La perdita del finanziamento può rendere inevitabile e legittima la revoca ma non elimina la responsabilità per ciò che è avvenuto prima. La verifica preventiva dei presupposti dell'intervento esprime un dovere di correttezza verso le imprese che l'amministrazione chiama a investire risorse nella gara.

Pubblicato il 11/09/2026

N. 05163/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01163/2026 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1163 del 2026, proposto in relazione alla procedura CIG 9868884CB3 dalla TU.GE.CO. Costruzioni s.r.l., in

persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa

dagli avvocati Gennaro Nocerino e Paolo Francesco Ambroselli, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Afragola, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandra Iroso dell'Avvocatura

municipale e Lucio Perone, con domicilio digitale come da PEC da Registri

di Giustizia ed eletto presso lo studio di quest'ultimo in Napoli alla Via G.

Porzio n. 4 - Centro Direzionale, Isola G/8;

nei confronti

Ministero dell'Istruzione e del Merito, in persona del legale rappresentante

pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato

di Napoli, domiciliataria *ex lege* in Napoli alla Via A. Diaz n. 11;

per l'annullamento

previo accertamento di illegittimità *in parte qua*:

1) della Determina Dirigenziale n. 4 del 20.1.2026, a firma del Dirigente

Responsabile del Settore P.N.R.R. del Comune di Afragola, con la quale è

stata disposta la revoca dell'aggiudicazione in autotutela, ex art.

21-*quinqües* della legge n. 241/1990, per potenziale definanziamento

dell'intervento di *“ampliamento scuola d'infanzia Afragola 3 Aldo Moro via*

U. La Malfa" (CUP B48H22000020001 - CIG 9868884CB3 - Contributi

Unione Europea PNRR M4 C1 I1.1), nella sola parte in cui nella Determina

si evidenzia incidentalmente che: *“non è stato trasmesso per*

l'approvazione il progetto esecutivo completo ed esaustivo di tutto quanto

previsto dal DLgs 50/2016 e dei pareri preventivi necessari degli enti

preposti (ASL, VV.F., Sovrintendenza ecc.) o comunque la documentazione

necessaria per la richiesta di parere, né è stato firmato il contratto con

l'O.E.";

2) della comunicazione Prot. G. 0003084/2026 del 19.1.2026, di chiusura

del procedimento di revoca dell'aggiudicazione in autotutela ex art.

21-*quinqües* della legge n. 241/1990, nella sola parte in cui si osserva

incidentalmente che: *“contrariamente a quanto asserito, NON è stato*

trasmesso per l'approvazione il progetto esecutivo completo ed esaustivo di

tutto quanto previsto dal DLgs 50/2016 e dei pareri preventivi necessari

degli enti preposti (ASL, VV.F., Sovrintendenza ecc.) o comunque la

documentazione necessaria per la richiesta di parere, né è stato firmato il

contratto con l'O.E.”;

ove e per quanto occorra, e nei limiti dell'azionato interesse e diritto risarcitorio:

3) della comunicazione del 30.4.2025 prot. n. 25785, di avvio del procedimento di revoca dell'aggiudicazione in autotutela per potenziale definanziamento dell'intervento da parte del MIM - ai sensi dell'art. 21-

quinqües della legge n. 241/1990, nella sola parte in cui si afferma

incidentalmente che: *“ad oggi non è stato ancora trasmesso per*

l'approvazione il progetto esecutivo completo ed esaustivo di tutto quanto

previsto dal DLgs 50/ 2016 e dei pareri preventivi necessari degli enti

preposti (ASL, VV.F., Sovrintendenza}, né è stato firmato il contratto con

I'O.E.";

4) della richiamata nota prot. n.17142 del 24.3.2025, con la quale il dirigente del Settore P.N.R.R. del Comune di Afragola richiedeva al MIM

“l'autorizzazione a proseguire i lavori in procinto di titolarità del lotto di

intervento”, allo stato di contenuto ignoto;

5) della richiamata nota prot. n. 22552/2025 del 14.4.2025 con la quale il Dirigente del Settore P.N.R.R. del Comune di Afragola relazionava circa le criticità degli interventi afferenti ai Contributi Unione Europea PNRR M4 C1

11.1 *“Realizzazione scuola materna 7 aule San Marco” e “AMPLIAMENTO*

SCUOLA D'INFANZIA AFRAGOLA 3 ALDO MORO VIA U. LA MALFA",

allo stato di contenuto ignoto;

6) della richiamata nota prot. n. 50347/2025 del 9.9.2025 indirizzata al Ministero dell'Istruzione e del Merito, con la quale il Comune chiedeva, nuovamente, di confermare o meno la revoca del finanziamento, allo stato di contenuto ignoto;

7) di ogni altro atto presupposto, preordinato, connesso e consequenziale, nessuno escluso, di estremi e contenuto ignoti;

nonché in ogni caso per l'accertamento e la declaratoria

del diritto della ricorrente a conseguire, anche in ipotesi di ritenuta legittimità dell'impugnato provvedimento di revoca ex art. 21-

quinquies della legge n.

241/1990, il risarcimento dei danni patiti, a titolo di responsabilità

precontrattuale ex art. 1337 c.c. del Comune di Afragola,

e/o in subordine del diritto a conseguire l'indennizzo di cui

all'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990;

e per la condanna

del Comune di Afragola al pagamento in favore della ricorrente di tutte le somme dovute per le causali di cui sopra, e come dettagliato nel prosieguo del ricorso ovvero della diversa somma che sarà ritenuta dovuta dal Collegio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Afragola e del Ministero dell'Istruzione e del Merito;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2026 il dott. Giuseppe Esposito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Risulta dall'impugnato provvedimento di revoca dell'aggiudicazione che:

- con determinazione dirigenziale n. 1664 del 22/12/2023 venivano approvati i verbali di gara nonché la graduatoria stilata dalla Centrale unica di committenza dell'Agenzia di Sviluppo dei Comuni dell'Area Nolana s.c.p.a. ed, in particolare, la proposta di aggiudicazione, in favore della ricorrente, dei lavori di “

Ampliamento Scuola d'infanzia Afragola 3 Aldo

Moro Via U. La Malfa” (trattasi di lavori per un importo di € 632.342,22,

finanziati con un contributo del PNRR);

- con verbale prot. n. 56333 del 7/12/2023 veniva effettuata la consegna dei lavori in via di urgenza per la redazione, da parte dell'operatore economico, del progetto definitivo/esecutivo dell'opera.

In esordio la ricorrente riporta la cronistoria dei fatti ed espone che - insorte difficoltà per accedere ai luoghi, interessati da problematiche di esproprio delle aree – essa aveva potuto redigere il progetto esecutivo solo una volta autorizzato l'accesso al sito; ad ogni modo, benché fossero poi trascorsi 7 mesi dalla consegna degli elaborati, essa non era stata mai convocata per la sottoscrizione del contratto di appalto.

Di contro, il Comune con nota del 30/4/2025 prot. n. 25785 avviava un procedimento di revoca dell'aggiudicazione.

La revoca prefigurata riposava sul previsto definanziamento dell'intervento

da parte del MIT, imputabile peraltro allo stesso Comune, che non aveva ottenuto la disponibilità dell'area al momento della data di scadenza dell'avviso pubblico di gara: da qui, con l'impugnata determinazione dirigenziale del 20/1/2026 n. 4, è stata disposta la revoca in autotutela

dell'aggiudicazione, ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990,

sull'osservazione di fondo che il venir meno della copertura finanziaria

rendeva impossibile la realizzazione dell'opera.

1.1. – Operata questa premessa, con il ricorso all'esame la società ha prudenzialmente chiesto l'annullamento della suddetta determinazione nella parte in cui vi si afferma che da parte sua non sarebbe stato trasmesso il progetto esecutivo completo di tutti i pareri, ovvero degli atti necessari alla richiesta dei necessari assensi dell'ASL, dei VV.FF., della Soprintendenza, ecc..

Tale impugnativa è espressamente preordinata, con lo scopo di eliminare qualsivoglia ipotetico elemento ostativo al riconoscimento delle responsabilità comunali, all'accoglimento alla domanda, contestualmente proposta, di condanna del Comune di Afragola al risarcimento del danno a titolo di responsabilità precontrattuale, ovvero, in subordine, alla

corresponsione dell'indennizzo ex art. 21-*quinquies* cit..

1.1.1. – Con il primo motivo di ricorso è quindi formulata la predetta

domanda impugnatoria, deducendosi l'illegittimità *in parte* qua della

determinazione dirigenziale impugnata per violazione dell'art. 97 Cost., del

d.lgs. n. 50/2016 e degli artt. 3 e 21-*quinquies* della legge n. 241/1990,

nonché per eccesso di potere per sviamento, erroneità dei presupposti *in*

parte qua, travisamento, contraddittorietà, difetto di motivazione e di

istruttoria *in parte qua* e lesione dell'affidamento.

La ricorrente sottolinea qui espressamente che la determina di revoca e gli

altri atti in epigrafe sono stati da essa impugnati solo “*prudenzialmente*”,

cioè al fine di non pregiudicare le proposte domande intese

all'accertamento della responsabilità del Comune di Afragola e, di

conseguenza, alla sua condanna al risarcimento del danno o, in subordine,

alla corresponsione dell'indennizzo ex art. 21-*quinquies* cit..

Essa stessa rimarca che l'emersa indisponibilità dell'area prescelta per l'esecuzione dell'intervento, e la conseguente perdita dei fondi sui quali era stato fatto assegnamento dal Comune per la realizzazione dell'opera, costituiscono una valida ragione della revoca di cui si tratta: di tal che essa ricorrente, impugnando (tuzioristicamente) il provvedimento di revoca sotto il particolare profilo sopra indicato, ha inteso solo elidere un fattore che avrebbe potuto eventualmente ostacolare il conseguimento, da parte sua, della spettanza dei reclamati risarcimento o indennizzo, qualora si fosse ritenuta sussistente una sua corresponsabilità nell'aver determinato la revoca, per non aver trasmesso un progetto esecutivo completo.

In tale particolare prospettiva la ricorrente, quindi, rimarca che la revoca c.d. per definanziamento è stata necessitata unicamente dalla carenza, in capo al Comune resistente, della titolarità dell'area deputata a oggetto dei lavori, onde l'Ente locale è dunque responsabile in via esclusiva della patologica

situazione determinatasi.

Tale circostanza emergerebbe dalla nota del Ministero dell'Istruzione e del Merito del 2/4/2025, da cui la società trae il convincimento che la revoca in epigrafe è scaturita, solo ed esclusivamente, dal mancato rispetto dei requisiti prescritti per l'ammissione dello specifico intervento locale al finanziamento statale, ovvero dalla violazione dell'art. 5 dell'avviso pubblico, a mente del quale l'area su cui realizzare l'opera avrebbe dovuto essere nella piena disponibilità dell'Ente locale sin dalla data di scadenza dell'avviso medesimo. Con l'aggravante, secondo la stessa ricorrente, che, a partire dal 28/2/2024 (autorizzazione all'accesso alle aree) e sino alla comunicazione del 30/4/2025 di avvio del procedimento di revoca - per oltre, quindi, un anno -, il Comune è rimasto inerte, senza nemmeno partecipare all'impresa l'esistenza della criticità che avrebbe poi precluso la stipula del contratto di appalto.

1.1.2. – Il ricorso nella sua seconda parte reca invece la domanda di risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale per lesione della libertà negoziale dell'impresa, in cui il Comune sarebbe incorso rendendosi per più versi inosservante del precetto di buona fede nelle trattative e nella conclusione del contratto.

Tale situazione nel caso di specie sarebbe venuta a crearsi proprio in ragione della già rimarcata causa determinativa della revoca, risalente alla violazione da parte del Comune della prescrizione dell'avviso pubblico in ordine alla necessità di acquisire, prima della scadenza dei termini dell'avviso, la titolarità dell'area scelta quale sede dell'intervento.

La ricorrente passa allora in rassegna gli elementi integranti, a suo avviso, la responsabilità precontrattuale del Comune, rinvenuti nella lesione dell'affidamento incolpevole, nell'imputabilità all'Ente della violazione dei doveri di correttezza, nella produzione di un danno-evento (lesione della libertà di autodeterminazione negoziale) e di un danno-conseguenza (perdite economiche inferte al privato), legati da un rapporto di causalità con la condotta del Comune intimato.

Per ciascuno di questi elementi nel ricorso sono enunciati i fatti che,

secondo la ricorrente, fondano la sua pretesa al risarcimento, elementi sostanzialmente tutti riconducibili, a monte, al più volte ricordato collegamento tra l'indisponibilità dell'area e l'impossibilità, solo per ciò determinatasi, di dare ulteriore corso ai lavori affidati.

Sulla base dell'allegata documentazione, sono infine indicate le voci del danno che la ricorrente assume a lei spettanti, a titolo di c.d. interesse negativo, per le spese inutilmente sostenute e per la perdita di altre occasioni favorevoli di guadagno.

In via subordinata, come detto, è stata formulata, infine, una domanda di condanna dell'Amministrazione alla corresponsione dell'indennizzo ex art. 21-quinquies della legge n. 241/1990.

2. – Si è costituito in giudizio il Comune di Afragola per resistere alle domande avversarie.

Anche il Ministero dell'Istruzione e del Merito, evocato in giudizio, vi si è costituito, con formula di stile.

Il Comune ha esibito documentazione e, con memoria depositata il 30/3/2026, si è costituito in giudizio con il patrocinio del nuovo difensore avvocato Lucio Perone, in aggiunta al difensore originariamente designato, l'avvocato Alessandra Iroso.

Fissata l'udienza pubblica per la discussione, le parti hanno prodotto scritti difensivi.

All'udienza pubblica del 13 maggio 2026 la causa è stata assegnata in decisione.

DIRITTO

1. – La Sezione deve introduttivamente precisare che il presente ricorso non soggiace al rito speciale proprio delle controversie sugli appalti, il quale comprende nel suo ambito le sole controversie “

che si collocano nella fase

c.d. pubblicistica di selezione del contraente privato e che precedono la

stipula del contratto” (Cons. Stato - sez. V, 5/4/2022 n. 2518; cfr., altresì,

Cons. Stato - sez. VI, 14/5/2024 n. 4309, p. 5: *“non trova applicazione il rito*

speciale di cui all'art. 119 c.p.a. in riferimento ai giudizi meramente

risarcitori”).

2. – Sempre in via preliminare, va, altresì, disposta l'estromissione dal giudizio del Ministero dell'Istruzione e del Merito.

Invero, la regola sancita dall'art. 12-*bis*, co. 4, del D.L. n. 68/2022,

convertito con legge n. 108/2022 - per la quale sono parti necessarie dei

giudizi le amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel PNRR -

va interpretata avendo riguardo alla considerazione che debba trattarsi pur

sempre di uno “*dei giudizi disciplinati dal presente articolo*” (art. 12-bis, co.

4, cit.).

Pertanto, la eventuale qualità di parte necessaria dell'amministrazione pubblica statale va riconosciuta solo qualora il singolo ricorso abbia ad

oggetto *“qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati*

in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR” (co. 1), per tali

logicamente intendendosi (con il testuale riferimento alla “*procedura*

amministrativa") i procedimenti che, attraverso l'espletamento della gara

pubblica, danno luogo alla selezione del contraente, sino

all'aggiudicazione.

Ne consegue che, dal novero dei giudizi a cui ha riguardo il legislatore, vanno escluse le cause che - come quella di specie - si pongono a valle della conclusione della procedura medesima, e abbiano ad oggetto esclusivamente una pretesa risarcitoria avanzata a carico dell'Ente comunale: cause rispetto alle quali l'Amministrazione statale è estranea.

3. – Venendo al più specifico esame del ricorso, il Collegio deve al riguardo preliminarmente esaminare le eccezioni sollevate dal resistente Comune.

3.1. – Precede logicamente nella disamina l'eccezione di difetto di giurisdizione.

L'eccezione va respinta, appartenendo senz'altro alla giurisdizione del Giudice amministrativo la controversia riguardante la domanda di risarcimento del danno da revoca dell'aggiudicazione.

La riserva alla giurisdizione amministrativa di tale tipo di controversie deriva dalla previsione dell'art. 133, co. 1, lett. e), cod. proc. amm., che assegna appunto alla cognizione del G.A. le controversie relative all'affidamento di

pubblici lavori, *“ivi incluse quelle risarcitorie”* (cfr., in tema, la sentenza della

Sezione del 1° dicembre 2021 n. 7714: *“Il caso all’esame è connotato dalla*

riconducibilità della pretesa risarcitoria nell'alveo della procedura

amministrativa posta in essere dalla P.A., che ha esercitato nella specie i

propri poteri pubblicistici e, dopo aver aggiudicato l'appalto, si è risolta a

revocare l'intera procedura, compreso l'atto finale favorevole alla

ricorrente. In tale contesto sussiste la giurisdizione amministrativa, per

l'attinenza del diritto soggettivo vantato alla procedura di affidamento,

trovando pertanto applicazione le suesposte regole, codificate dal c.p.a.,

sull'ambito di cognizione affidato al G.A. e sulla sua

giurisdizione esclusiva”).

3.2. – Sull’applicabilità alla fattispecie del rito ordinario, in luogo di quello speciale per gli appalti, si è invece già detto innanzi, per cui l’argomentazione spesa dal resistente Comune con specifico riguardo al contributo unificato dovuto comporta che l’accoglimento della domanda risarcitoria, come successivamente esposto, implica che il rimborso del detto contributo sarà dovuto alla ricorrente dal Comune unicamente nella misura stabilita per il rito effettivamente applicabile alla controversia.

3.3. – Il Comune resistente eccepisce poi, sempre in rito, che, non essendo stata contestata

ex adverso la dirimente ragione di revoca

dell'aggiudicazione, risalente all'emersa indisponibilità dell'area, e quindi

dei fondi necessari alla realizzazione dell'opera pubblica, il provvedimento

in epigrafe, di natura plurimotivata, resterebbe intangibile, con la

conseguenza che la ricorrente sarebbe priva di un effettivo interesse al

vaglio delle proprie doglianze.

L'eccezione va tuttavia disattesa, giacché, come meglio si vedrà appresso, la circostanza appena addotta non rende affatto inammissibile il ricorso, dal momento che esso veicola essenzialmente una pretesa risarcitoria, la quale è riconoscibile anche in presenza di un provvedimento legittimo.

4. – Tanto precisato, il Collegio osserva in primo luogo che la domanda impugnatoria spiegata prudenzialmente con il primo motivo di ricorso va dichiarata inammissibile.

È

jus receptum che compete al Giudice adito il potere di qualificare la

domanda in base ai suoi elementi essenziali, individuando sulla scorta della

prospettazione della parte il *petitum* e la *causa petendi* (giurisprudenza

uniforme; cfr., per tutte, Cons. Stato - sez. III, 18/4/2023 n. 3896, che pone

l'accento sulla *“individuazione delle domande proposte ed una conseguente*

qualificazione della situazione giuridica soggettiva azionata”).

Orbene, dalla prospettazione di parte ricorrente emerge univocamente,

quanto alla *causa petendi*, che l’impugnazione della revoca

dell'aggiudicazione è stata proposta esclusivamente in funzione del

riconoscimento del diritto al risarcimento del danno, che costituisce il

contenuto largamente dominante del *petitum*.

Del resto, la ricorrente non mette minimamente in dubbio il fatto che il definanziamento dell'opera (cagionato dall'emersa indisponibilità dell'area prescelta) costituisca valido motivo di revoca dell'aggiudicazione, con ciò riconoscendo di non poter aspirare alla conservazione dell'atto di affidamento dei lavori.

In capo alla ricorrente non è quindi ravvisabile alcun interesse all'annullamento della revoca. La società, in altre parole, non mantiene alcun interesse alla conservazione del bene della vita da essa acquisito con il provvedimento di aggiudicazione: all'opposto, semmai, è proprio l'intervenuta revoca a fondare la pretesa della ricorrente di vedersi risarciti i danni, per l'affidamento incolpevole da essa riposto nella legittimità e stabilità dell'affidamento a suo tempo ottenuto.

Né la conclusione dell'inammissibilità, per carenza di interesse, dell'azione

impugnatoria proposta avverso la revoca può essere infirmata assumendo l'esistenza di un'ipotetica esigenza del privato di contrastare un assunto del Comune circa una qualche astratta forma di corresponsabilità dell'impresa, la quale non avrebbe presentato all'Amministrazione un progetto esecutivo completo.

La lettura del provvedimento di revoca rivela, invero, come questa sia stata disposta per la sola e dirimente causa del definanziamento dell'opera, dinanzi al quale ogni ulteriore considerazione si mostra ultronea.

Il Comune di Afragola, nel contesto descritto, non avrebbe difatti potuto far altro che revocare l'aggiudicazione. E, d'altra parte, l'inciso che il suo provvedimento pur reca, alla mancata presentazione in termini all'Amministrazione di un progetto esecutivo completo, ha il senso di una mera constatazione empirica e puramente fattuale, la quale, oltre ad essere estranea al fondamento giustificativo della revoca, non si sostanzia nemmeno in un puntuale addebito giuridico.

Conclusivamente, per le considerazioni che precedono la tuzioristica domanda impugnatoria va dunque dichiarata sotto ogni aspetto inammissibile per difetto d'interesse.

5. – La domanda risarcitoria è invece fondata, rivelandosi tale nei termini che seguono.

5.1. – Sul piano dei principi è utile premettere che, come noto, il riconoscimento del risarcimento da responsabilità precontrattuale della P.A. assicura la reintegrazione patrimoniale della sfera giuridica del soggetto leso, la cui lesione “

non è causata in via diretta da un atto amministrativo,

ma da un comportamento ascrivibile direttamente al soggetto leso, il quale

si è determinato a tenere il suddetto comportamento a causa della fiducia

mal riposta sul fatto che l'amministrazione si sarebbe comportata in

maniera coerente, non contraddittoria e secondo buona fede"; cosicché:

“La responsabilità precontrattuale costituisce, quindi, la sede di elezione in

cui viene tutelato l'affidamento incolpevole del privato" (Cons. Stato - sez.

VI, 3/3/2026 n. 1658, pp. 24.8.2 e 24.8.3).

La responsabilità precontrattuale può pertanto ritenersi sussistente anche a prescindere dalla valutazione di legittimità di qualsiasi provvedimento, siccome la stessa risale essenzialmente al comportamento della P.A. che, violando i doveri di correttezza e buona fede, abbia negativamente inciso sulla libertà negoziale del privato e leso il suo legittimo affidamento (cfr. Cons. Stato - sez. III, 5/7/2024 n. 5959: “

la predicata responsabilità

pre-contrattuale della P.A., che come è noto prescinde da una valutazione

di illegittimità del provvedimento di autotutela e dal suo accertamento in

sede giurisdizionale, fondandosi sulla violazione da parte della P.A. dei suoi

doveri di buona fede e correttezza in contrahendo (come riconosciuto dalla

giurisprudenza già fin da Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 4 maggio

2018, n. 5, nel senso della “ordinaria possibilità che una responsabilità da

comportamento sussista nonostante la legittimità del provvedimento

amministrativo che conclude il procedimento”, atteso che “nell’ambito del

procedimento amministrativo (...) regole pubblicistiche e regole privatistiche

non operano, dunque, in sequenza temporale (prime le une e poi le altre o

anche le altre). Operano, al contrario, in maniera contemporanea e

sinergica, sia pure con diverso oggetto e con diverse conseguenze in caso

di rispettiva violazione”)”.

A partire dalla pronuncia dell’Adunanza Plenaria n. 5 del 2018, è stato

dunque costantemente ribadito *“che la pubblica amministrazione è*

obbligata a osservare le regola di condotta della buona fede anche nel

corso di un procedimento amministrativo”, e che al riconoscimento di una

sua responsabilità *in contrahendo*, per il risarcimento del danno causato al

privato, può senz'altro pervenirsi qualora concorrano i seguenti

elementi: “(i) un “affidamento incolpevole circa l'esistenza di un

presupposto su cui il privato ha fondato la scelta di compiere conseguenti

attività economicamente onerose”, (ii) la circostanza che tale affidamento

incolpevole “risulti leso da una condotta che, valutata nel suo complesso, e

a prescindere dall'indagine sulla legittimità dei singoli provvedimenti, risultati

oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà”, (iii) la

circostanza che “tale oggettiva violazione dei doveri di correttezza sia

anche soggettivamente imputabile all'amministrazione, in termini di colpa o

dolo.”, (iv) e infine che “il privato provi sia il danno-evento (la lesione della

libertà di autodeterminazione negoziale), sia il danno-conseguenza (le

perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente

condizionate), sia i relativi rapporti di causalità rispetto alla condotta

scorretta che si imputa all'amministrazione. Occorre, dunque, che dimostri

che il comportamento scorretto dell'amministrazione ha rappresentato,

secondo la logica civilistica del "più probabile che non", la condicio sine qua

non della scelta negoziale rivelatasi dannosa e, quindi, del pregiudizio

economico di cui chiede il risarcimento. In altri termini, il privato deve fornire

la prova che quelle scelte negoziali non sarebbero state compiute ove

l'amministrazione si fosse comportata correttamente” (Ad. Plen, cit.).

Infine, occorre aggiungere che l'interessato che lamenti di aver subito un danno, a tale titolo, è tenuto a fornire la prova rigorosa del pregiudizio economico che assume causatogli dalla condotta della P.A. (cfr. Cons.

Stato - sez. IV, 30/10/2024 n. 8668: *“In senso contrario il Collegio ricorda,*

infatti, che, secondo un costantane indirizzo interpretativo di questo

Consiglio di Stato, quando è proposta una domanda risarcitoria, l'assenza

di prova non può essere sopperita neppure facendo leva sul metodo

acquisitivo, proprio del processo amministrativo impugnatorio, in quanto

nell'azione di responsabilità per danni, il principio dispositivo e dell'onere

della prova, sancito in generale dall' art. 2697, primo comma, c.c., opera

con autonoma pienezza e non è temperato dal metodo acquisitivo proprio

invece dell'azione di annullamento (cfr. per tutte, Consiglio di Stato, Sez. VI,

9 settembre 2021, n. 6240; in termini, Consiglio di Stato Sez. V, 18 marzo

2019, n. 1737; Consiglio di Stato, IV, 5 febbraio 2018, n. 701), ragione per

la quale la parte che lamenta un danno deve fornirne una prova rigorosa

(cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 23 aprile 2021, n. 7; id., 12 maggio 2017, n. 2;

cfr. anche Cass. civ. Sez. III, 17 settembre 2013, n. 21255). Il principio è

stato ribadito anche di recente dalla Sezione (Sez. IV, 16 novembre 2022,

n. 10092) che ha avuto modo di puntualizzato che nelle cause che

presentano una domanda risarcitoria, resta fermo l'onere di allegazione e

prova da parte del danneggiato (artt. 63, comma 1, e 64, comma 1, c.p.a.),

poiché nell'azione di responsabilità per danni il principio dispositivo sancito

in generale dall'art. 2697, primo comma, c.c. opera con pienezza e non è

temperato dal metodo acquisitivo proprio dell'azione di annullamento (ex

art. 64, commi 1 e 3, c.p.a.), ragione per la quale le parti non possono

sottrarsi all'onere probatorio e rimettere l'accertamento dei propri diritti

all'attività del consulente tecnico d'ufficio").

Da ultimo, va detto infine che tra le poste risarcibili rientrano, quando il contratto non sia stato concluso, a titolo di danno emergente le spese invano sostenute dal privato, e, quale lucro cessante, l'eventuale perdita da parte sua di altre e diverse opportunità di guadagno, (cfr. Cons. Stato -

sez. IV, 30/10/2024 n. 8668, cit.: *“Tradizionalmente si ritiene che in materia*

di responsabilità precontrattuale il risarcimento debba essere contenuto nei

limiti dell'interesse negativo. Quando, come avvenuto nel caso in esame, il

contratto non è concluso, il contraente deluso non acquisisce, invero, il

diritto a percepire le utilità che avrebbe conseguito in seguito

all'adempimento (c.d. interesse positivo), ma unicamente il diritto ad essere

messo nella stessa posizione in cui si sarebbe trovato nel caso in cui non

avesse mai iniziato le contrattazioni (c.d. interesse negativo).In pratica,

secondo un consolidato insegnamento giurisprudenziale, sarebbero

risarcibili unicamente a titolo di danno emergente le spese fatte, nonché a

titolo di lucro cessante la perdita di eventuali altre opportunità di guadagno (

Cons. St. 15 settembre 2014, n. 4674; Cass., 12 febbraio 1982, n. 855;

Cass., 14 giugno 1982, n. 3613; Cass., 25 gennaio 1988, n. 582; Cass., 26

maggio 1992, n. 6294,; Cass., 12 marzo1993, n. 2973,; Cass., 25 febbraio

1994, n. 1897,; Cass., 30agosto 1995, n. 9157; Cass., 10 maggio 1996, n.

4421). [...] *In base ad un comune insegnamento, le spese comprendono i*

costi sostenuti per lo svolgimento delle trattative, quali viaggi, redazione di

progetti, nonché i costi per la stipulazione del contratto, quali assistenza

legale, redazione dell'atto pubblico, tasse, nonché ancora i costi effettuati

per iniziare l'adempimento o per ricevere la prestazione (ex pluribus, Cass.

27 ottobre 2021, n. 30186)”).

5.2. – Venendo ora più da vicino al caso di specie, il Collegio ritiene che nella vicenda ricorrano tutte le condizioni occorrenti per far luogo al risarcimento in favore della ricorrente, costituite dall'affidamento incolpevole del privato, dalla lesione da esso patita per effetto di un comportamento amministrativo contrario ai doveri di correttezza e di lealtà, dall'imputabilità di tale comportamento a negligenze della Pubblica Amministrazione, e, infine, dal nesso causale tra il comportamento e il danno lamentato da parte attrice (su questi aspetti, cfr. Cons. Stato - sez. VI, 3/3/2026 n. 1658, cit., p. 24.8.2).

È qui determinante considerare che l'avviso pubblico esigeva, senza possibilità di equivoci, che l'area su cui realizzare il nuovo asilo dovesse “

essere a pena di esclusione alla data di scadenza del presente

avviso, di proprietà pubblica nella disponibilità dell'ente locale,

urbanisticamente consona all'edificazione, libera da vincoli e contenziosi in

essere che possano costituire impedimento all'edificazione, e già destinata

da strumento urbanistico a zone per impianti e attrezzature collettive

(comunque compatibili con servizi educativi e scolastici)", come

stigmatizzato nella nota del Ministero dell'Istruzione e del Merito - Unità di

missione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza prot. n. 50768 del

2/4/2025.

Con detta nota il Ministero ha quindi preso atto “*che non sono stati rispettati*

i requisiti minimi di partecipazione e che, pertanto, non si può far altro che

procedere all'esclusione del CUP B48H22000020001 dalla procedura in

questione” (id est, la procedura di finanziamento).

La revoca dell’aggiudicazione che ne è discesa si evidenzia allora come fondata su tale unico presupposto, essendo motivata sulla circostanza del

“venir meno della copertura finanziaria [che] rende impossibile la

realizzazione dell'opera e, di conseguenza, insussistente l'interesse

pubblico alla prosecuzione del contratto, con conseguente venir meno del

presupposto giuridico dell'aggiudicazione stessa".

In tale contesto è quindi linearmente ravvisabile la responsabilità risarcitoria del Comune, che ha comunque dato corso alla propria procedura, pervenendo all'aggiudicazione, e dandole poi ulteriore seguito, nonostante l'Ente locale non potesse non essere consapevole della chiara prescrizione dell'avviso pubblico che lo onerava di acquisire la titolarità dell'area prima di attivare il procedimento di gara.

In altri termini, è fuor di dubbio che la procedura era inesorabilmente destinata a essere vanificata, per la mancanza di un requisito minimo essenziale (stabilito a pena di esclusione dal finanziamento, e nondimeno mai conseguito), che avrebbe dovuto sussistere al momento dell'avviso, e la cui mancanza il Comune ha negligenemente trascurato di rilevare, nonostante ciò avviando e concludendo la procedura di gara.

Da ciò deriva che l'inutile avvio e prosecuzione della procedura di gara ha

indubitabilmente ingenerato nell'aggiudicatario l'incolpevole affidamento sulla possibilità di eseguire i lavori, e pertanto di conseguire il relativo utile economico.

Pertanto, in relazione all'illustrata circostanza, alla stregua delle coordinate ermeneutiche elaborate dalla giurisprudenza, è ravvisabile la responsabilità risarcitoria del Comune di Afragola.

5.3. – Passando a considerare l'ammontare del danno riconoscibile, si premette che la ricorrente ha chiesto di essere risarcita sia del danno emergente, costituito dalle spese inutilmente sostenute in previsione del contratto (per la partecipazione alla gara e per la predisposizione dei progetti), sia del lucro cessante, per la perdita di altre occasioni favorevoli di guadagno.

La società ha quindi allegato la documentazione (docc. da 22 a 33) recante la quantificazione degli importi da essa reclamati.

5.3.1. - Mentre per il lucro cessante nessuna prova è stata tuttavia da essa fornita in ordine a ipotetici danni presuntivamente subìti, la documentazione allegata costituisce invece, nei limiti che saranno esposti, un'adeguata prova del danno emergente lamentato relativamente agli esborsi che risultano effettivamente correlati alle spese sostenute e all'attività progettuale, posta in essere dopo l'aggiudicazione della gara e sino alla revoca.

5.3.2. - In proposito, occorre osservare che il progetto esecutivo risulta trasmesso al Comune di Afragola con pec del 30/3/2024 e acquisito al protocollo comunale al n. 17207 del 2/4/2024, come emerge dalla nota del Dirigente del Settore prot. 19074 del 10/4/2024 (docc. 10 e 11 della produzione di parte ricorrente). Il Comune ne richiedeva poi la revisione con detta nota, onde venivano trasmessi dalla società ricorrente anche gli elaborati integrativi (pec del 6/5/2024: doc. 13).

E tutto ciò svuota di ogni rilievo l'affermazione del Comune resistente secondo cui dalla società non sarebbe stato offerto il progetto esecutivo completo: la circostanza che occorresse acquisire anche i prescritti pareri

non incide, invero, sulla fondatezza della pretesa risarcitoria qui in disamina, la quale attiene anche all'attività svolta in esecuzione di quanto competeva alla società ricorrente quale aggiudicataria dei lavori e consegnataria in via d'urgenza.

Solo per mera compiutezza, dunque, si aggiunge, circa la completezza degli elaborati forniti a suo tempo dalla ricorrente, che, a differenza di quanto ravvisato con la suddetta nota del Dirigente del Settore prot. 19074 del 10/4/2024, dopo la trasmissione di un primo progetto, e delle integrazioni inviate dal privato, non risulta che il Comune abbia obiettato alcunché, lasciando quindi intendere che il progetto fosse stato finalmente

corredato delle *“richieste di acquisizione dei relativi pareri e/o nulla osta*

igienico sanitario ASL, del parere preventivo VV.FF. e autorizzazioni

sismica al Genio Civile -Ufficio delegato della Commissione Sismica del

Comune di Afragola” (nota prot. 19074 del 10/4/2024, cit.).

E ciò fine di *“consentire di ottenere tutti i nulla-osta, autorizzazioni, pareri o*

atti di assenso, comunque denominati e necessari per la realizzazione

dell'opera" (art. III.1 del bando).

5.4. – Tutto ciò posto, alla società ricorrente spetta senz'altro, in primo luogo, il rimborso delle spese sostenute per la partecipazione alla gara, che la stessa commisura all'importo complessivo di € 93,00, di cui € 16,00 per imposta di bollo (doc. 25) ed € 77,00 per il pagamento dovuto all'ANAC per la presente gara CIG 9868884CB3 (doc. 26), per un totale quindi di € 93,00 (novantatre/00).

5.5. – Relativamente alle altre voci di danno allegate, va invece partitamente osservato quanto segue.

5.5.1. – Non compete alla ricorrente il rimborso dell'importo di € 18.478,00, oltre Iva, da essa pattuito con l'impresa ausiliaria e di cui all'esibito contratto di avvalimento del 26/6/2023 (doc. 22).

La ricorrente, invero, non ha fornito la prova di aver corrisposto la relativa

somma, che in base alla convenzione con l'ausiliaria avrebbe dovuto pagare, in via principale, entro 10 giorni dalla stipula del contratto di appalto, tuttavia mai avvenuta, o in via residuale con decorrenza dalla consegna dei lavori.

5.5.2. – Alla ricorrente nemmeno spetta il rimborso delle somme contenute nelle esibite fatture n. 606/2023 e n. 623/2023, asseritamente pagate per la preparazione dei documenti di gara, per importi rispettivamente di € 202,00 ed € 263,00 (docc. 23 e 24), non risultando affatto dai detti documenti che le relative prestazioni abbiano riguardato la gara di cui trattasi.

5.5.3. – Nemmeno spetta il rimborso delle somme di € 2.600,00 e di € 520,00, portate dalle fatture FPR n. 1/24 del 24/1/2024 e FPR n. 30/24 del 4/10/2024 (doc. 31 e 29) e corrisposte all'arch. Francesca De Felice, rispettivamente per l'assistenza tecnica per la redazione dell'offerta e per la consulenza.

Ciò in quanto gli importi corrisposti per l'ausilio prestato dalla professionista, per curare la compilazione della domanda o per prestare una generica consulenza, non costituiscono una spesa viva sostenuta per la partecipazione alla gara, né attengono strettamente alla progettazione esecutiva.

Pertanto, il relativo onere sopportato dall'impresa, per dotarsi di un generale contributo professionale di assistenza e consulenza, non può che restare a carico dell'interessato, che abbia inteso avvalersi volontariamente di una tale forma di collaborazione.

5.5.4. – A opposta conclusione deve invece pervenirsi per le altre voci di danno allegate (salvo quanto si dirà al successivo punto 5.6), risultando esse correlate alle spese sostenute dal privato per la gara in questione, come desumibile dall'espresso riferimento a quest'ultima nella documentazione esibita.

Sicché spetterebbero alla società ricorrente le seguenti somme:

a) le somme corrisposte alla MEC Ingegneria s.r.l., di cui:

a.1) € 3.174,00, di cui alla fattura n. 26/FE del 15/11/2024 (doc. 27), per l'assistenza alla redazione del progetto delle migliorie;

a.2) € 20.771,71, di cui alla fattura n. 34/FE del 20/12/2024 (doc. 28), per la collaborazione professionale nella redazione della progettazione esecutiva;

b) la somma di € 4.680,00, di cui alla fattura FPR n. 22/24 dell'8/7/2024 (doc. 30), corrisposta all'arch. Francesca De Felice, quale primo acconto per la progettazione esecutiva;

c) le somme corrisposte all'ing. Vincenzo D'Ascia, di cui:

c.1) € 20.508,13, di cui alla fattura n. 64 del 3/7/2024 (doc. 32), quale primo acconto per la progettazione esecutiva;

c.2) € 26.244,95, di cui alla fattura n. 159 del 16/12/2024 (doc. 33), quale saldo per la progettazione esecutiva.

5.6. – La somma degli importi *sub* a), b) e c) che precedono dà un totale di

€ 75.378,79.

Tuttavia, deve osservarsi che il corrispettivo per la progettazione esecutiva era stabilito dall'art. IV.1 del bando in € 55.571,01, soggetto a ribasso.

Ne discende che il risarcimento spettante alla ricorrente non può eccedere tale importo (restando, conseguentemente, a suo carico le somme eccedenti), al fine di evitare che la pretesa risarcitoria conduca ad una indebita locupletazione.

Inoltre, considerato che la società ricorrente aveva offerto un ribasso del 6,40% (cfr. la determina di aggiudicazione), l'importo massimo fissato dal bando dovrà essere scontato di tale percentuale, corrispondente ad € 3.556,54.

Alla somma risultante di € 52.014,47 (€ 55.571,01 – € 3.556,54) andranno infine aggiunte le sopradette spese vive per € 93,00, determinando

l'ammontare complessivo del risarcimento spettante alla società ricorrente in € 52.107,47 (cinquantaduemilacentosette/47).

5.7. - Ai fini dell'integrale risarcimento del danno, che costituisce debito di valore, su tale somma andranno riconosciuti, con decorrenza dall'ultimo esborso delle somme riconoscibili a titolo di risarcimento del danno (20/12/2024: cfr. il precedente punto a.2)), e sino alla data di pubblicazione della presente sentenza:

a) la rivalutazione monetaria secondo l'indice medio dei prezzi al consumo elaborato dall'Istat;

b) gli interessi compensativi - da calcolare, separatamente, sulla sorte capitale non rivalutata -, determinati in via equitativa assumendo come parametro il tasso di interesse legale, volti a compensare la mancata disponibilità di tale somma fino al giorno della liquidazione del danno.

Infine, dalla data di pubblicazione della presente sentenza (che, con la liquidazione del credito, ne segna la trasformazione in credito di valuta) andranno corrisposti gli interessi al tasso legale sino all'effettivo soddisfo.

6. – Conclusivamente, per le motivazioni che precedono, previa estromissione dal giudizio del Ministero dell'Istruzione e del Merito, va dunque dichiarata inammissibile la domanda impugnatoria ma accolta la domanda risarcitoria, condannando il Comune di Afragola al risarcimento dei danni in favore della società ricorrente nella misura indicata nei paragrafi precedenti, oltre rivalutazione monetaria ed interessi, come stabilito.

Le spese di giudizio vanno poste a carico del Comune di Afragola, nella misura indicata nel dispositivo, con distrazione in favore dei difensori dichiaratisi anticipatori.

Per la prevalente soccombenza sulla domanda risarcitoria, a carico del Comune di Afragola va posto altresì il rimborso del contributo unificato, nella misura effettivamente dovuta alla stregua del rito applicabile alla controversia.

Infine, le spese di giudizio vanno compensate tra la ricorrente e il Ministero dell'Istruzione e del Merito.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- a) estromette dal giudizio il Ministero dell'Istruzione e del Merito;
- b) dichiara inammissibile il ricorso per la sua parte impugnatoria;
- c) accoglie la domanda di risarcimento del danno e, per l'effetto, condanna il Comune di Afragola al pagamento in favore della ricorrente della somma indicata in motivazione, oltre rivalutazione monetaria ed interessi, come ivi stabilito;
- d) condanna altresì il Comune di Afragola al pagamento delle spese di giudizio, liquidate in € 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, con attribuzione agli avvocati Gennaro Nocerino e Paolo Francesco Ambroselli, dichiaratisi anticipatari, nonché al rimborso del contributo unificato, nella misura effettivamente dovuta per il rito applicabile e versata;
- e) compensa le spese di giudizio tra la ricorrente e il Ministero dell'Istruzione e del Merito.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Esposito, Consigliere, Estensore

Pierangelo Sorrentino, Consigliere