

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONE PRIMA CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SALVAGO Salvatore - Presidente -  
Dott. SAMBITO Maria Giovanna Concetta - Consigliere -  
Dott. VALITUTTI Antonio - rel. Consigliere -  
Dott. MERCOLINO Guido - Consigliere -  
Dott. LAMORGESE Antonio Pietro - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

**SENTENZA**

sul ricorso 11370/2012 proposto da:

I.A.C.P. DI SIRACUSA, in persona del legale rappresentante pro  
tempore, domiciliato in ROMA, PIAZZA CAVOUR, presso la CANCELLERIA  
CIVILE DELLA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso  
dall'avvocato ANTONIO ANGELICO, giusta procura a margine del  
ricorso;

- ricorrente -  
contro

FALLIMENTO (OMISSIS) S.P.A., in persona del Curatore dott.  
G.G., domiciliato in ROMA, PIAZZA CAVOUR, presso la CANCELLERIA  
CIVILE DELLA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso  
dall'avvocato SALVATORE CITTADINO, giusta procura a margine del  
controricorso;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 357/2011 della CORTE D'APPELLO di CATANIA,  
depositata il 15/03/2011;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del  
10/11/2016 dal Consigliere Dott. ANTONIO VALITUTTI;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott.  
CARDINO Alberto, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

**Fatto**

**RITENUTO IN FATTO**

1. Con atto di citazione notificato l'8 ottobre 1981, la (OMISSIS) s.p.a. (poi (OMISSIS) s.p.a.) conveniva in giudizio, dinanzi al Tribunale di Siracusa, l'IACP della stessa città, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni conseguenti a due sospensioni dei lavori inerenti al contratto di appalto stipulato in data 17 marzo 1973, ed avente ad oggetto la costruzione di 192 alloggi da realizzare in Siracusa, dovute all'occupazione abusiva degli immobili da parte di numerose persone. Il Tribunale adito, con sentenza n. 1/2007, accoglieva parzialmente la domanda, condannando l'IACP al pagamento della somma di Lire 190.569,04, oltre rivalutazione ed interessi, a favore dell'attrice.

2. I separati gravami proposti da entrambe le parti venivano rigettati - previa riunione - dalla Corte di Appello di Catania, con sentenza n. 357/2011, depositata il 15 marzo 2011, con la quale il giudice di appello riteneva non ricorrenti i presupposti per la sospensione temporanea dei lavori per causa di forza maggiore, ai sensi del D.P.R. n. 1063 del 1962, art. 30, comma 1, mentre riteneva sussistenti tutti i presupposti per l'applicabilità del comma 2 della stessa norma, con conseguente diritto dell'appaltatore al risarcimento dei danni conseguenti all'illegittima sospensione, per il periodo superiore ai sei mesi previsti dalla disposizione succitata.

3. Per la cassazione di tale decisione ha, quindi, proposto ricorso l'IACP di Siracusa nei confronti della curatela del Fallimento (dichiarato nelle more del giudizio) della (OMISSIS) s.p.a., affidato a due motivi. Il resistente ha replicato con controricorso e con memoria ex art. 378 cod. proc. civ..

## **Diritto**

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. Con i due motivi di ricorso, l'IACP di Siracusa denuncia la violazione e falsa applicazione del D.P.R. n. 1063 del 1962, art. 30, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3.

1.1. Il ricorrente deduce che la sospensione dei lavori inerenti al contratto di appalto stipulato in data 17 marzo 1973, ed avente ad oggetto al costruzione di 192 alloggi da realizzare in Siracusa, sarebbe stata determinata da una causa di forza maggiore, ai sensi del D.P.R. n. 1063 del 1962, art. 30, comma 1, costituita dall'intervenuta occupazione degli alloggi da parte di numerose persone (circa 200), per la quale, ai sensi del comma 3 della norma succitata, non spetta all'appaltatore alcun compenso o indennizzo.

1.2. In ogni caso, seppure la sospensione in parola fosse da ascrivere ragioni di pubblico interesse o necessità, ai sensi del comma 2 dell'art. 30 cit., all'impresa appaltatrice non spetterebbe alcun risarcimento, non avendo la medesima richiesto lo scioglimento del contratto senza indennità, tale non potendo considerarsi la sollecitazione rivolta alla stazione appaltante a risolvere il contratto L. n. 2248 del 1865, ex art. 345, All. F.

2. Le doglianze sono infondate, pure se va corretta ed integrata, ai sensi dell'art. 384 cod. proc. civ., la motivazione della sentenza impugnata al riguardo.

2.1. Va anzitutto osservato che la sospensione dei lavori per l'occupazione degli alloggi - a prescindere dalla norma richiamata erroneamente nel relativo verbale del 10 maggio 1975, come, del resto, espressamente riconosciuto dal ricorrente - rientra chiaramente nella previsione del D.P.R. n. 1063 del 1962, art. 30, comma 1, traendo evidentemente origine da una causa di forza maggiore, secondo il dettato di detta norma.

Ebbene, non può revocarsi in dubbio che anche il contratto di appalto di opere pubbliche è caratterizzato dall'obbligo dell'appaltatore di eseguire la prestazione senza interruzione onde assicurare il tempestivo e regolare compimento dell'opera, e da quello speculare della stazione appaltante della continua cooperazione onde rendere possibile all'appaltatore non solo l'inizio, ma anche la regolare esecuzione (ed ultimazione) dei lavori (Cass. 12235/2003; 16368/2014). Per cui, la loro sospensione non è consentita in nessun caso all'appaltatore (Cass.9794/1994;9246/2012), e di regola neppure all'amministrazione: con la sola eccezione già individuata dal R.D. n. 350 del 1895, art. 16 di sopravvenienza di "circostanze speciali che impediscano temporaneamente che i lavori procedano utilmente a regola d'arte". Le quali sono state ulteriormente specificate e delimitate dal D.P.R. n. 1063 del 1962, art. 30, comma 1 che li ha indicate in "cause di forza maggiore, condizioni climatologiche od altre simili circostanze speciali", disponendo altresì che l'ingegnere capo ordina la ripresa dei lavori "quando siano cessate le ragioni che determinarono la sospensione". A differenza della successiva previsione introdotta dal 2 comma dello stesso art. 30, la quale, pur consentendo alla stazione appaltante altra deroga alla regola enunciata, in tutti i casi in cui sussistano "ragioni di pubblico interesse o necessità", per ordinare la sospensione dei lavori, limita tuttavia tale potere ad un tempo massimo che in nessun caso può superare "i sei mesi complessivi".

Siffatta disciplina è stata, quindi, recepita dal D.P.R. n. 554 del 1999, art. 133 (successivo ai fatti di causa) senza sostanziali modifiche, e poi dal D.M. n. 145 del 2000, art. 24 (che fra le circostanze speciali ha incluso la necessità di procedere alla redazione di una variante in corso d'opera), nonché da ultimo dal D.P.R. n. 207 del 2010, art. 159, il quale ha ribadito che in tali casi "la sospensione permane per il tempo strettamente necessario a far cessare le cause che hanno imposto l'interruzione dell'esecuzione dell'appalto".

Per quanto il diverso tenore normativo delle due fattispecie di sospensione - nella disciplina applicabile alla fattispecie concreta *ratione temporis* - abbia indotto qualche autore a sostenere che la prima, nota come "sospensione per cause di forza maggiore", non abbia alcun limite temporale, che non sia quello indicato dal D.P.R. n. 1063 del 1962, art. 30 della cessazione delle cause che determinarono la sospensione, la più qualificata dottrina e la giurisprudenza di questa Corte ne hanno mantenuto ferma la subordinazione non soltanto alla iniziale sussistenza, ma anche alla permanenza nel tempo di due contestuali condizioni, immanenti alla stessa natura e funzione dell'istituto: a) la prima riferita, non solo al sopravvenire, ma anche) al protrarsi di circostanze, fatti o eventi di carattere obbiettivo e del tutto speciale, non previsti nè prevedibili dalla stessa stazione

appaltante con l'impiego dell'ordinaria diligenza (Cass. 5135/2002), tali da imporre la necessità e/o l'assoluta opportunità tecnica di disporre (e mantenere) la sospensione dei lavori (nonchè della decorrenza del termine della loro ultimazione); b) la seconda, tratta immediatamente dal tenore del R.D. n. 350 del 1895, art. 16, ispirata alla necessità che l'impedimento alla prosecuzione dei lavori a regola d'arte sia di natura "temporanea", e cioè destinato ad essere rimosso dalle parti o a cessare con il decorso del tempo: in quanto un ostacolo che si protragga a tempo indeterminato o risulti addirittura definitivo, ovvero comunque non eliminabile nè dalle parti, nè dal trascorrere del tempo, non può costituire il fondamento di un rimedio comportante l'arresto dello svolgimento delle obbligazioni contrattuali, nel quale è insito per volere della norma il presupposto della "temporaneità".

E d'altra parte, la circostanza che nessuna delle norme esaminate abbia apposto un termine massimo alla sospensione di cui al 1 comma del D.P.R. n. 1063 del 1962, art. 30 cit., a differenza di quanto è stato sistematicamente stabilito per l'altra ipotesi del comma 2, non significa affatto che la prima possa perdurare sine die: con stravolgimento della stessa causa del contratto di appalto e pregiudizi incalcolabili soprattutto per l'appaltatore. Quest'ultimo sarebbe, invero, per un verso obbligato, pur cessando la sua attività produttiva, a mantenere in vita il cantiere con le relative attrezzature senza alcuna prospettiva di ripresa dei lavori; per altro verso, resterebbe privo di qualsiasi tutela per effetto del carattere legittimo della sospensione che gli impedisce di richiedere, non solo (comma 3) compensi o indennizzi sia pure per la maggiore durata dei lavori, ma neppure lo scioglimento del contratto, previsto dalla norma esclusivamente con riguardo alla sospensione per ragioni di pubblico interesse, la cui durata superi il termine massimo consentito (Cass. 10133/2005; 4463/2001; 4444/1993). Il che si giustifica con la differenza strutturale esistente con quest'ultima fattispecie, che si fonda su ragioni di pubblico interesse o necessità, la cui valutazione, in quanto rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione committente, costituisce espressione dei poteri autoritativi a quest'ultima spettanti anche nell'ambito della fase esecutiva del contratto d'appalto: perciò inducendo il legislatore ad una loro delimitazione preventiva entro una ben individuato segmento temporale (Cass. 16366/2014). Laddove nell'ipotesi del comma 1 la discrezionalità dell'amministrazione investe solo l'apprezzamento delle condizioni indicate dalla norma (nonchè la loro influenza sulla bontà dell'esecuzione), le quali per la loro eterogeneità non tollerano l'apposizione di un termine unico e neppure predeterminato, perciò mai indicato in via preventiva dal legislatore: come del resto conferma il menzionato D.M. n. 145 del 2000, art. 24 laddove nell'ipotesi di sospensione per la redazione di una variante dispone soltanto che "...il tempo deve essere adeguato alla complessità ed importanza delle modifiche da introdurre al progetto".

2.2. Le considerazioni svolte comportano: a) che per il protrarsi nel tempo della sospensione legittima di cui al R.D. n. 350 del 1895, art. 16 e D.P.R. n. 1063 del 1962, art. 30, comma 1, non basta il perdurare della causa di forza maggiore che l'ha provocata (Cass. 12980/2009), ma è necessaria la contestuale permanenza anche del secondo dei presupposti avanti indicati, onde mantenerla nella sua fisiologica cornice di "impedimento temporaneo o in via temporanea" (al procedere dei lavori) richiesto da entrambe le norme; b) per quanto il legislatore non abbia fissato un termine massimo al riguardo (che quindi tendenzialmente può superare quello concesso nell'ipotesi dell'art. 30, comma 2), deve trattarsi di un tempo non irragionevole, da accertare caso per caso, e comunque tale da non provocare la conversione della misura pur sempre temporanea in una situazione permanente o definitiva (Cass. 2316/2016; 9795/2005); alla scadenza, conseguentemente, la stazione appaltante è tenuta a provvedere alla ripresa dei lavori, o per converso allo scioglimento del contratto ove constati l'impraticabilità di ogni progetto di esecuzione degli stessi; c) pertanto, spirato inutilmente tale periodo di tempo (da accertare caso per caso dal giudice di merito), non è più invocabile la speciale disciplina della sospensione per causa di forza maggiore; e neppure l'opzione data all'appaltatore dall'ultima parte del comma 2 di chiedere lo scioglimento del contratto senza indennità in caso di perdurante sospensione dei lavori, ed il diritto al risarcimento dei danni nel solo caso in cui l'amministrazione si sia opposta alla richiesta, che si riferiscono esclusivamente alla sospensione disposta per ragioni di pubblico interesse o necessità (diversa per quanto si è detto, da quella contemplata nel comma 1 della norma per cause di forza maggiore e circostanze speciali analoghe) e limitatamente al caso in cui il protrarsi della sospensione sia legittimo, in quanto

correlato al perdurare di quelle ragioni (Cass. 11082/2004; 18224/2002; Sez. Un. 1570/1995); d) torna, invece, nuovamente applicabile la disciplina codicistica sull'inadempimento delle obbligazioni (derivanti dal contratto di appalto), da cui derivano il diritto dell'appaltatore ad una congrua proroga del termine per l'ultimazione dell'opera ed al rimborso delle maggiori spese sostenute; nonché (in alternativa) i rimedi di carattere generale della risoluzione del contratto per inadempimento della stazione appaltante, e del risarcimento del danno subito (Cass. 14574/2010; 14510 e 13509/2007).

2.3. In conformità ai superiori principi, la Corte di Appello ha accertato nella fattispecie che la sospensione si è protratta - tranne una brevissima ripresa (dall'11 aprile 1980 al 30 maggio 1980) - per oltre sei anni dal 2 maggio 1975 al 2 luglio 1981, data in cui la stazione appaltante si risolveva a disporre finalmente lo scioglimento del contratto; e ciò sempre in ragione dell'originaria causa di sospensione - mai venuta meno per inattività della stazione appaltante - costituita dall'occupazione degli immobili in questione da parte di terzi. D'altro canto era prevedibile che, per la natura dell'impedimento, la sospensione non avrebbe potuto avere una durata temporanea, come previsto dal D.P.R. n. 1063 del 1962, art. 30, comma 1.

Per il che l'amministrazione è venuta ad avvalersi, nella specie, di un potere eccezionale, riconosciute dalla norma succitata, al di fuori dei casi - limitati, come detto, alla temporaneità della causa di impedimento all'esecuzione dei lavori - previsti dalla medesima disposizione di legge, mantenendo in vita il contratto, sebbene fosse palese che la causa di sospensione si sarebbe protratta sine die.

Tale comportamento della stazione appaltante appare viepiù grave ove si consideri che - come riferito dallo stesso ricorrente, e come si evince dalla sentenza impugnata (p. 2) - l'impresa aveva sollecitato per due volte con diffide scritte (in data 30 settembre 1975 ed in data 16 febbraio 1976) l'IACP a risolvere il contratto D.P.R. n. 1063 del 1962, ex art. 345, manifestando, come esattamente rilevato dalla Corte territoriale, una "inequivoca volontà di sciogliere il rapporto contrattuale per la persistenza dell'ostacolo alla prosecuzione dei lavori", a prescindere "dall'eventuale improprietà dei termini utilizzati o dall'inesattezza dei riferimenti normativi". A tali diffide, perdurando l'inerzia dell'ente, faceva, peraltro, seguito l'ulteriore nota in data 26 aprile 1976, con la quale l'appaltatrice comunicava che avrebbe provveduto a "ripiegare" il cantiere che veniva, in effetti, rimosso.

2.4. Ma non basta. In data 26 marzo 1979, palesando di avere raggiunto un accordo con gli occupanti abusivi, la stazione appaltante in tal modo evidenziando, altresì, il permanere di un suo interesse alla realizzazione dell'opera, nonostante il ritardo - disponeva che l'impresa riprendesse l'esecuzione dei lavori, cosa che, a norma dell'art. 30, comma 1, cit., sarebbe stata possibile solo quando fossero effettivamente cessate le ragioni che avevano determinato la sospensione. La (OMISSIS) accettava con atto di sottomissione del 9 luglio 1979. E tuttavia, la consegna dei lavori - come si evince dall'impugnata sentenza (p. 2) - avveniva solo l'11 aprile 1980, e ad essa faceva seguito l'ulteriore, definitiva, sospensione in data 30 maggio 1980, sempre a causa del perdurare dell'occupazione abusiva da parte di terzi. In data 24 luglio 1981, l'IACP deliberava, infine, l'"estinzione" del contratto. Da quanto suesposto risulta, pertanto, evidente che l'ente pubblico ha, nel caso concreto, fatto uso del potere eccezionale di sospensione - che, come dianzi rilevato, imponendo un sacrificio al privato non può essere protratto sine die - al di fuori dei casi previsti dalla legge, incorrendo, pertanto, come correttamente ritenuto dal giudice di appello, in responsabilità contrattuale nei confronti dell'impresa appaltatrice.

2.5. Nè può ritenersi - e, sotto tale profilo, come si è detto, la motivazione della decisione di appello deve essere corretta, ai sensi dell'art. 384 c.p.c., u.c., - che possa trovare applicazione, nella specie, in presenza di una conclamata ragione di forza maggiore - della sussistenza della quale non dubita lo stesso ricorrente (p. 7 e ss.) -, l'art. 30, comma 2, dovendosi, peraltro, escludere l'indennizzo per non avere l'impresa chiesto la risoluzione del contratto senza indennità. Ed invero, per le ragioni suesposte, in tutti i casi di forza maggiore, la sospensione disposta dalla stazione appaltante, non avendo natura discrezionale per ragioni di interesse pubblico, non consente all'appaltatore di richiedere, ai sensi dell'art. 30, comma 2, del medesimo d.P.R., lo scioglimento del contratto ove la stessa superi i termini ivi stabiliti e, in caso di rifiuto da parte del committente, di ottenere l'indennizzo dei maggiori oneri sopportati. L'opzione data all'appaltatore dal D.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 30 di chiedere lo scioglimento del contratto senza indennità in caso di sospensione dei

lavori, ed il conseguente diritto al risarcimento dei danni solo nel caso in cui l'amministrazione si sia opposta a tale richiesta, si riferiscono, per vero, esclusivamente all'ipotesi di sospensione disposta per ragioni di pubblico interesse o necessità (diversa da quella, contemplata nel comma 1 della norma, della sospensione disposta per cause temporanee ostative alla prosecuzione dei lavori a regola d'arte) e limitatamente, inoltre, al caso in cui il protrarsi della sospensione sia legittimo, in quanto correlato al perdurare di quelle ragioni. Al di fuori di tale ipotesi non trova applicazione - come dianzi detto - siffatta disciplina, tornando applicabile la normativa codicistica sull'inadempimento delle obbligazioni, nella specie ravvisabile nella mantenere in vita il contratto per oltre sei anni, nonostante la presenza di un evento perturbatore grave, da cui deriva il diritto dell'appaltatore ad una congrua proroga del termine per l'ultimazione dell'opera ed al rimborso delle maggiori spese, nonché i rimedi di carattere generale della risoluzione del contratto, nella specie non attivata dall'appaltatore in presenza dello scioglimento del contratto, disposto dallo stesso IACP con delibera del 15 giugno 1980, e del risarcimento del danno.

3. Le censure non possono, pertanto, trovare accoglimento.

4. Il ricorso proposto dall'IACP di Siracusa deve essere, di conseguenza, integralmente rigettato.

5. Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza, nella misura di cui in dispositivo.

#### **PQM**

P.Q.M.

La Corte Suprema di Cassazione;

rigetta il ricorso; condanna la ricorrente alle spese del presente giudizio, che liquida in Euro 7.200,00, di cui Euro 200,00 per esborsi, oltre spese forfettarie ed accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio della Prima Sezione Civile, il 10 novembre 2016.

Depositato in Cancelleria il 10 febbraio 2017