

**Civile Sent. Sez. 1 Num. 14782 Anno 2016**

**Presidente: SALVAGO SALVATORE**

**Relatore: DI VIRGILIO ROSA MARIA**

**Data pubblicazione: 19/07/2016**

**SENTENZA**

sul ricorso 10425-2011 proposto da:

COMUNE DI BEVAGNA, in persona del Sindaco pro tempore,  
elettivamente domiciliato in ROMA, PIAZZA BARBERINI  
12, presso l'avvocato ENRICO TONELLI, rappresentato e  
difeso dall'avvocato GIUSEPPE CAFORIO, giusta procura  
a margine del ricorso;

**- ricorrente -**

2016

1142

**contro**

IMPRESA NANNI & FIGLI S.N.C. DI NANNI ARNALDO (P.I.  
01306970540), in persona del legale rappresentante pro  
tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA PANAMA

h

58, presso l'avvocato LUIGI MEDUGNO, rappresentata e difesa dall'avvocato LIETTA CALZONI, giusta procura a margine del controricorso;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 38/2011 della CORTE D'APPELLO di PERUGIA, depositata il 21/01/2011;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 08/06/2016 dal Consigliere Dott. ROSA MARIA DI VIRGILIO;

udito, per il ricorrente, l'Avvocato TONELLI ENRICO, con delega, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso; udito, per la controricorrente, l'Avvocato CALZONI che ha chiesto il rigetto del ricorso;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. IMMACOLATA ZENO che ha concluso per l'accoglimento del primo motivo, assorbiti i restanti.

h

Svolgimento del processo

Con sentenza del 3/6/2010-21/1/2011, la Corte d'appello di Perugia ha respinto l'impugnazione proposta in via principale dal Comune di Bevagna nonché l'impugnazione incidentale dell'Impresa Nanni & Figli s.n.c. di Nanni Arnaldo, intese a far dichiarare la nullità del lodo emesso il 13/10/2006, con cui il Comune era stato condannato al pagamento a favore dell'Impresa Nanni e Figli s.n.c. di Nanni Arnaldo della somma di euro 110.443,76, con rivalutazione ed interessi.

Con contratto dell'8/1/1999, il Comune aveva affidato in appalto all'Impresa Nanni i lavori di completamento della nuova sede della civica residenza, di cui al progetto esecutivo approvato con la delibera n.148 dell'11/11/1998 della Giunta Municipale, per la somma di lire 1.049.267.508, oltre iva, con termine per l'ultimazione dei lavori di 165 giorni naturali e consecutivi dalla consegna, avvenuta il 21/12/98; dopo la sospensione dei lavori del 13/3/99 per l'esigenza di coordinamento con la realizzazione degli impianti tecnologici, appaltati poi alla stessa Impresa Nanni, non vi era stata la ripresa a ragione della impossibilità per le inadeguate previsioni progettuali, denunciate dall'Impresa, e i lavori erano ricominciati il 10/7/00, con l'approvazione il 7/6/00 di una perizia di variante e variata distribuzione di spesa;

4

l'impresa aveva sottoscritto il 19/7/00 atto di sottomissione che prevedeva l'ultimazione dei lavori nel nuovo termine di 180 giorni naturali e consecutivi dalla ripresa; i lavori erano stati ultimati il 16/3/01, con il successivo collaudo da parte del Comune; l'Impresa, con atto notificato il 22/7/2004, aveva promosso procedimento arbitrale per ottenere il risarcimento dei danni per l'illegittima sospensione protrattasi dal 13/3/99 al 9/7/00, come da riserve inserite nei verbali di sospensione.

La Corte d'appello, premessa l'applicabilità della normativa anteriore alla riforma di cui alla l.40/2006, nello specifico e per quanto ancora rileva, ha respinto: il primo motivo (sub 2), inteso a denunciare la nullità ex art. 829,1° comma n.1, c.p.c. per la mancanza della volontà delle parti di deferire la controversia ad arbitrato, rilevando che l'art.12 del capitolato speciale conteneva la clausola compromissoria( e ciò non era contestato dal Comune e comunque era di tutta evidenza) e che all'art.4 del contratto erano richiamate le norme e condizioni del capitolato generale d'appalto delle opere del Ministero LL.PP. di cui al d.p.r. 1063/1962( ed era irrilevante la sua abrogazione peraltro successiva al contratto, con l'entrata in vigore del d.p.r. 554/99), né sussisteva incompatibilità tra la clausola e la deroga alla competenza dell'AGO prevista dall'art.17 del

h

contratto, destinata ad operare ove nessuna delle parti avesse fatto valere la clausola compromissoria;

il motivo sub 1), sempre inteso a far valere il vizio ex art.829,1° comma n.1 c.p.c., per inammissibilità dell'arbitrato ex art.3, 2° comma, del d.l. 180/98, convertito nella l. 267/98( che disponeva la non devoluzione agli arbitri delle controversie relative all'esecuzione di opere pubbliche comprese in programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali), di cui l'art.1, 2° comma *quater* del d.l. 15/03, convertito nella l. 62/03, aveva dichiarato la permanente vigenza, trattandosi di lavori di completamento della nuova sede del Comune, determinati nel progetto esecutivo approvato dalla G.M. con la delibera n.148 dell'11/11/1998, in data anteriore al sisma del 1997, il cui finanziamento era stato poi reperito per la gran parte nelle risorse destinate alle necessità delle popolazioni colpite dal sisma del settembre 1997, stante il danneggiamento della vecchia residenza per gli eventi sismici;

il motivo di nullità per inosservanza della regole di diritto, in quanto in parte inammissibile, in parte infondato, rilevando che la negazione da parte degli arbitri della natura novativa dell'atto di sottomissione(nel quale non erano state reiterate le riserve formulate in calce al verbale di sospensione dei lavori del 13/3/99)) integrava giudizio di fatto, così



come l'aver ritenuto che la riserva n.3 corrispondesse a quella inserita nel verbale di sospensione del 13/3/99, nonché l'aver gli arbitri imputato al Comune la sospensione di 454 giorni dal 12/4/99 al 9/7/00; ed era infondato infine il richiamo all'art.25 della l.109/94, dipendendo l'imputabilità al Comune della sospensione dalle modificazioni contrattuali dallo stesso volute, a prescindere dalla qualificazione di tali modifiche come variante o meno.

Ricorre avverso detta pronuncia il Comune, con ricorso affidato a cinque motivi.

Si difende con controricorso l'Impresa Nanni.

Il Comune ha depositato la memoria ex art.378 c.p.c.

#### Motivi della decisione

1.1.- Col primo motivo, il Comune si duole della violazione e falsa applicazione dell'art.3, 2° comma, del d.l. 180/1998, convertito nella l. 267/98, la cui applicabilità alle controversie relative ad opere pubbliche inerenti i programmi di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali è stata riaffermata dall'art.3, 2° comma *quater*, d.l. 15/2003.

1.2.- Col secondo, del vizio di motivazione contraddittoria o insufficiente, per avere la Corte d'appello ritenuto che i lavori non rientrassero tra quelli post sisma: ed infatti, tralasciando il rilievo che la delibera approvativa del progetto esecutivo

h

dell'11/11/98 non è anteriore al sisma del 1997, tutta la documentazione dimostra che la nuova sede del Comune è stata interessata dalla serie di lavori resisi necessari per gli eventi sismici, e l'importo assolutamente prevalente dell'appalto è stato finanziato con i fondi previsti dall'art.2 dell'ordinanza ministeriale n.2668 del 28/9/1997, richiamata nell'ordinanza n.65 del 6/3/98 del Presidente della Giunta regionale- Commissario delegato per la Protezione civile, di approvazione dell'intervento di completamento dell'edificio, già di proprietà del Comune di Bevagna, destinato ad ospitare la nuova sede municipale.

1.3.- Col terzo, denuncia la violazione e/o falsa applicazione dell'art.829, 2° comma, c.p.c. per avere la Corte d'appello ritenuto la deroga alla giurisdizione ordinaria ex art.17 del contratto d'appalto, mentre l'unica espressione della volontà delle parti è per la competenza territoriale del foro di Perugia, da cui la carenza della *potestas judicandi* degli arbitri.

1.4.- Col quarto, si duole della violazione e/o falsa applicazione dell'art.829, 2° comma, c.p.c. e del vizio di motivazione, per avere la Corte d'appello ritenuto quale giudizio di fatto l'esclusione da parte degli Arbitri della natura novativa dell'atto di sottomissione.

1.5.- Col quinto, denuncia i vizi ex art.360 nn.3 e 5 c.p.c., sul rilievo che il preteso danno da sospensione è

h

stato ritenuto *in re ipsa* e che gli Arbitri hanno deciso equitativamente senza essere a ciò autorizzati.

2.1.- Il primo motivo è fondato.

L'art. 3, 2° comma, del d.l. 180/1998, in vigore dal 1/1/99, per la parte che qui interessa così dispone: "Le controversie relative all'esecuzione di opere pubbliche comprese in programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali non possono essere devolute a collegi arbitrali...".

Per giurisprudenza consolidata, ai sensi dell'art. 3, 2° comma, d.l. cit., si ritiene vietato il ricorso all'arbitrato per tutte le controversie relative all'esecuzione di opere pubbliche rientranti nei "programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali", senza alcuna distinzione o limitazione a determinate calamità, o a determinati tipi di calamità, e senza che rilevi la collocazione territoriale di esse; nè tale interpretazione è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 25 e 97 Cost., avendo la Corte Costituzionale (sent. n. 376 del 2001 e ord. n. 11 del 2003) già escluso la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale del citato art. 3, comma secondo, del d.l. n. 180 del 1998 (così la pronuncia 5578/2005).

Detto divieto di arbitrato è stato ritenuto applicabile anche alle liti riguardanti le opere previste e finanziate





nell'ambito di progetti triennali di sviluppo regolati dal titolo V della l. n. 219 del 1981, atteso che, alla stregua di quest'ultima, non vi è diversità di disciplina tra i provvedimenti organici per la ricostruzione e quelli relativi allo sviluppo dei territori colpiti da calamità naturali, difficilmente distinguibili in tali territori, mentre il divieto mira a sottrarre alla materia arbitrale tutta la disciplina del contenzioso relativa alle dette fattispecie, senza distinzione tra i vari titoli in cui la legge n. 219 del 1981 si divide, in quanto tra di loro strettamente collegate, onde assoggettare ad un controllo più rigoroso i flussi di finanziamento (da qualunque comparto pubblico essi provengano) destinati alla realizzazione di dispendiosi interventi volti alla ripresa di una dignitosa vita civile ed economica, nelle aree colpite dai fenomeni naturali, attraverso l'esclusiva verifica da parte dei giudici comuni (così l'ordinanza n. 789 del 19/01/2016).

Ciò posto, si deve rilevare che, come chiaramente risulta dalla sentenza impugnata, i lavori oggetto dell'appalto di cui si tratta hanno interessato il completamento della nuova sede del Comune, stante l'inadeguatezza della vecchia sede, sono stato deliberati dalla Giunta regionale con la delibera n.2612 del 2/5/97, con la previsione del finanziamento per lire 150.000.000, ed il relativo progetto esecutivo è stato approvato con la delibera n.148

5

dell'11/11/1998 della Giunta municipale (quindi non prima, come erroneamente ritenuto dai Giudici perugini, ma dopo il sisma del settembre 1998) e, avendo il sisma danneggiato la vecchia sede, detti lavori, deliberati come si è visto prima ancora degli eventi sismici, hanno trovato prevalente finanziamento, sulla base dell'ordinanza n.65 del 6/3/98 del Commissario delegato per la protezione civile, con i fondi previsti dall'art.2 dell'ordinanza del Ministero dell'Interno n.2868 del 28/9/97, con l'esplicita motivazione che era più economico finanziare l'opera in questione, di completamento della nuova sede del Comune, piuttosto che recuperare la vecchia sede, danneggiata dal sisma.

Alla stregua di detti fatti (della svista temporale relativa alla delibera di approvazione del progetto esecutivo si è già detto), la Corte del merito ha escluso che l'opera pubblica oggetto dell'appalto di cui si tratta potesse ritenersi ricompresa nei "programmi di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali", dato che invece la necessità dell'opera non era conseguente al sisma, ma ne prescindeva, sostenendo che la doverosa interpretazione letterale della norma induce a ritenere l'attinenza ad opere pubbliche da ricostruire o comunque da realizzare in conseguenza dei danneggiamenti sismici, escludendo l'interpretazione estensiva ed analogica, stante il carattere eccezionale del divieto di

h

arbitrato rispetto alla regola che lo consente, ex art. 32, 1° comma, l.109/94, come sostituito dall'art.10, l. 415/98, non a caso richiamato dal contratto d'appalto(art.17).

A detta interpretazione non può prestarsi adesione.

La Corte del merito ha applicato la norma in oggetto in modo <sup>apodittico e</sup> restrittivo, anche avuto riguardo alla mera lettera della legge, e ne ha violato la ratio.

Ed infatti, la disposizione normativa in oggetto non si limita al riferimento alla "ricostruzione" di immobili a causa delle calamità naturali, ma ha riguardo alle opere pubbliche " in programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali", quindi l'accento è posto sul programma inteso alla ricostruzione, che è palesemente cosa diversa dal riferimento alla semplice ricostruzione di immobili, e tale inserimento nel programma comporta di per sé che le opere siano finanziate con i fondi destinati alla calamità naturali.

<sup>D'altra parte,</sup>  
la ratio della norma, come si è già detto sopra, è nel senso di precludere il ricorso ad arbitri privati per tutte le controversie relative alle opere di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali, a ragione dell'elevato interesse pubblico ed anche economico delle stesse.

Applicando detti criteri interpretativi al caso che qui interessa, si deve rilevare che il progetto esecutivo ed i

h

finanziamenti( per la parte nettamente preponderante) per  
l'opera sono intervenuti proprio quale conseguenza della  
ricostruzione post terremoto, con ciò rendendo del tutto  
irrilevanti le precedenti delibere dell'amministrazione;  
sostanzialmente, l'opera è stata inclusa dal Comune,  
quanto meno a partire dalla progettazione esecutiva,  
nell'ambito del programma di ricostruzione; <sup>e tanto bastava ad applicare</sup> ~~da cui~~ la  
preclusione <sup>perché da tutti i rilievi</sup> normativa all'arbitrato, rimanendo così  
assorbita <sup>perché da tutti i rilievi per il leg. stato</sup> ogni valutazione sull' originaria ragione dei  
lavori, a cui la Corte d'appello ha invece attribuito  
valenza dirimente.

2.2.- L'accoglimento del primo motivo di ricorso assorbe  
gli ulteriori motivi.

3.1.- Accolti <sup>il</sup> ~~il~~ primo ~~due~~ ~~motivo~~ del ricorso, assorbiti  
gli altri, va pertanto cassata senza rinvio la pronuncia  
impugnata ai sensi dell'art. 382, 3° comma, c.p.c., perché  
l'azione non poteva essere iniziata.

Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono  
la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo, assorbiti gli altri;  
cassa senza rinvio la pronuncia impugnata; condanna  
l'Impresa Nanni & Figli s.n.c. di Nanni Arnaldo alle spese  
di lite, liquidate per il giudizio d'impugnazione in euro  
1200,00 per diritti, euro 4800,00 per onorari ed euro  
150,00 per esborsi, oltre spese generali ed accessori, e

per il presente giudizio, in euro 7200,00, di cui euro  
200,00 per esborsi, oltre spese forfettarie ed accessori  
di legge.

Così deciso in Roma, in data 8 giugno 2016

Il Presidente