

APPALTI OPERE PUBBLICHE: Cass. civ., Sezione I, Ordinanza 17 marzo 2026, n. 6211, in Guida la Diritto n. 15 del 2026, pag. 61.

Appalti opere pubbliche – Subappalto – Disciplina applicabile: disciplina del codice civile e del negozio voluto dalle parti – Ragioni.

Il contratto di subappalto stipulato dall'appaltatore di un'opera pubblica è strutturalmente distinto dal contratto principale, restando sottoposto alla disciplina del codice civile e del negozio voluto dalle parti, non essendo a esso applicabili, se non attraverso gli eventuali richiami espressi inseriti nell'accordo, le disposizioni pubblicistiche tipiche dell'appalto di opere pubbliche. Tale principio vale anche nel caso il cui contratto di subappalto sia stipulato dalla società costituita dalle imprese raggruppate in ATI per coordinarsi nell'esecuzione dell'appalto

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza n. 1367/2018 il Tribunale di Roma, in parziale accoglimento della domanda proposta da Prefabbricati Ca. Srl in liquidazione (di seguito, Prefabbricati Ca.) nei confronti di Scuola Carabinieri s.c. a r.l. (di seguito, Scuola Carabinieri), ha condannato quest'ultima al pagamento della somma di Euro 295.290,35, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali sulla somma annualmente rivalutata a partire dal 10/04/2010 sino al soddisfo, e ha rigettato la domanda riconvenzionale, condannando la convenuta alla rifusione, in favore della attrice, delle spese di lite.

La Prefabbricati Ca. che aveva sottoscritto con la Scuola Carabinieri, in data 23/10/2008, un contratto avente ad oggetto la fornitura e la posa in opera di bagni prefabbricati, qualificato dal primo giudice come contratto di subappalto aveva chiesto il risarcimento del danno conseguente alla sospensione delle forniture comunicata a Prefabbricati Ca., ai sensi dell'art. 14 del contratto, con effetto dalla data di ricezione della nota, poi ripresi, dopo varie vicissitudini, a seguito di nota del 09/04/2010 della Scuola Carabinieri.

La Scuola Carabinieri era una società consortile costituita da quattro imprese raggruppate in ATI, che avevano ottenuto l'aggiudicazione dello appalto pubblico per la realizzazione della Nuova Scuola Marescialli e Brigadieri dell'Arma dei Carabinieri in località (Omissis) seguita dalla stipula del contratto di appalto pubblico del 04/08/2006.

Contro la decisione di primo grado ha proposto appello la Scuola Carabinieri, chiedendo, previa sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza ex art. 283 c.p.c., di accertare e dichiarare la nullità del contratto di subappalto concluso tra le parti e, per l'effetto, di rigettare la domanda proposta da Prefabbricati Ca. e, in ogni caso, accogliere le conclusioni formulate nel precedente grado di giudizio, previa ammissione della CTU disattesa in primo grado.

Si è costituita in giudizio Prefabbricati Ca. in liquidazione e concordato preventivo, chiedendo il rigetto dell'istanza di sospensione e il rigetto dell'appello.

Sospesa l'efficacia della sentenza di primo grado, respinta la richiesta di CTU, la Corte d'Appello ha accolto in parte l'impugnazione, condannando la Scuola Carabinieri al pagamento, in favore di Prefabbricati Ca., della minor somma di Euro 11.853,43, oltre rivalutazione e interessi come determinati nella sentenza di primo grado.

In particolare, la Corte ha respinto la censura con la quale era stato dedotto l'omesso rilievo ufficioso della nullità del contratto stipulato dalle parti, quale subappalto riferito ad un contratto di appalto pubblico, in assenza dell'autorizzazione prescritta, in violazione dell'art. 21 L. n. 646 del 1982, dell'art. 118 D.Lgs. n. 163 del 2006 e dell'art. 1418 c.c., evidenziando con riferimento all'art. 118 D.Lgs. cit. quanto segue: "La norma detta, pertanto, i presupposti in base ai quali il subappalto possa essere assoggettato alla normativa stessa. Su tali presupposti parte appellante non si è in alcun modo soffermata. Ne consegue che, in difetto di qualsivoglia eccezione sul punto durante il primo grado di giudizio (si rammenta che le parti consideravano il contratto quale fornitura con posa d'opera), il Giudice, per poter rilevare d'ufficio la eventuale nullità del contratto dal medesimo qualificato come subappalto, avrebbe dovuto avere la disponibilità di tutti gli elementi idonei a stabilire in concreto se il contratto rientrasse o meno nei parametri dettati dall'art. 118, con particolare riguardo all'incidenza

del costo della manodopera e del personale. Tale dato in realtà non era ricavabile dai documenti versati in atti, tra i quali non figura neppure il contratto di appalto c.d. principale e, quindi, la nullità non era rilevabile d'ufficio.

A tanto si aggiunga che, avendo parte appellante formulato, nel presente grado di giudizio, uno specifico motivo di gravame, la stessa era tenuta ad allegare e dimostrare i presupposti previsti dalla suddetta norma e, cioè, la percentuale dell'incidenza in concreto del costo della manodopera e del personale, tanto più a fronte della specifica eccezione di parte appellata sul punto, mentre nulla ha argomentato al riguardo, non avendo neppure menzionato il comma 11 della norma invocata."

Respinte le altre doglianze, la Corte d'Appello ha accolto alcune censure riferite a determinate voci di danno liquidate dal primo giudice.

Con specifico riferimento al pregiudizio allegato in riferimento alle spese generali durante il tempo della sospensione dei lavori, la menzionata Corte ha statuito come segue: "C) Fondata, di contro, è la censura relativa al riconoscimento delle spese generali, pur dovendosi prescindere dalla inesatta qualificazione, da parte dell'appellante, del contratto come fornitura anziché come subappalto privato. Invero, come è noto, in tema di appalto di opere pubbliche, nel caso di illegittima sospensione dei lavori sono dovuti all'appaltatore a titolo risarcitorio e in via automatica e presuntiva (quindi anche se il danno non è provato) le spese generali e gli utili non conseguiti, ove il committente, con il proprio comportamento, ne abbia determinato l'aggravio, essendo tali voci inerenti all'azienda e allo stesso impianto del cantiere (Cass. n. 14779 del 10/07/2020). Tuttavia, nella specie, il primo Giudice ha espressamente e a più riprese affermato che si trattava di appalto privato, sicché non opera la suddetta presunzione e non trovano applicazione i parametri previsti dall'art. 25 del D.M. 145/2000 per gli appalti pubblici, non potendo condividersi l'assunto dell'appellata (pag. 10 comparsa di costituzione e risposta in grado di appello) secondo cui comunque "la normativa sui lavori pubblici costituisce un sicuro punto di riferimento, che risulta possibile applicare analogicamente". Occorre dunque la prova del danno. Al riguardo, deve considerarsi che Prefabbricati Ca. realizzava nel proprio stabilimento la parte prefabbricata e muniva i bagni di tutti i necessari accessori, per poi fornirli alla appellante (cfr. pag. 9 comparsa di costituzione e risposta in grado di appello), sicché non risulta allestito alcun cantiere. Inoltre, il Giudice ha respinto la richiesta di risarcimento del mancato utile per difetto di prova, osservando che, come risultava dalla nota depositata dalla stessa attrice, la metà dello stabilimento non era occupata e continuava ad essere disponibile per ulteriori attività produttive, tanto che, alla luce del dato documentale, ha correttamente disatteso, in sentenza, le dichiarazioni dei testi, i quali avevano riferito la pressoché integrale occupazione dello stabilimento. Il Giudice ha rilevato altresì che non era stata provata, neppure in via presuntiva, alcuna diminuzione del fatturato, evidenziando, anzi, che dai bilanci depositati dalla convenuta risultava che tale diminuzione doveva sicuramente escludersi. Per le stesse ragioni ad avviso della Corte, così come non spettava il riconoscimento del mancato utile, non spettava all'attrice, per difetto di prova, neppure il riconoscimento delle spese generali. Alla luce di quanto sopra, ha errato il Tribunale nel riconoscere la somma di Euro 136.868,54 a titolo di spese generali, sicché la sentenza deve sul punto essere riformata."

Anche con riguardo alla voce di danno riferita all'ammortamento dei mezzi, la Corte d'Appello ha statuito come segue: "E) Fondata è la censura relativa all'ammortamento dei mezzi, riconosciuto in sentenza nel 10% dell'importo netto dell'appalto, quantificato in Euro 144.568,38 in base al D.M. 11.12.1978 per le opere edilizie. Trattandosi di costruzione di bagni prefabbricati, deve ritenersi, contrariamente a quanto dedotto nell'atto di impugnazione, che questa attività rientri tra le opere edilizie. Tuttavia, la stessa sentenza espressamente afferma che non era stato documentato il numero e il valore dei mezzi impiegati e che la voce di danno è stata determinata soltanto applicando i suddetti parametri. Nel richiamare quanto già detto in ordine alla inapplicabilità di presunzioni nell'appalto privato e all'assenza di un cantiere, si osserva che "In tema di responsabilità contrattuale spetta al danneggiato fornire la prova dell'esistenza del danno lamentato e della sua riconducibilità al fatto del debitore; l'art. 1218 c.c., che pone una presunzione di colpevolezza nell'inadempimento, non modifica l'onere della prova, che incombe sulla parte che abbia agito per l'accertamento del danno" (Cass. n.

5010/ 2009, pag. 27, in materia di macchinari inutilizzati durante la sospensione). Tale prova non è stata fornita.

Da ultimo, si evidenzia che quanto dedotto nell'atto di appello (pagg. 3132) non è stato in alcun modo contestato nella comparsa di costituzione (pag. 21), eccezion fatta per la qualifica di opere edilizie e per una generica deduzione sul punto ("Del tutto priva di fondamento è la eccepita "totale assenza di prova", posto che dalla illegittima sospensione deriva con sicurezza l'applicazione del DM 11 dicembre 1978). Ne discende che la richiesta doveva essere respinta per difetto di prova, sicché, avendo errato il Tribunale nel riconoscere la somma di Euro 144.568,38 per ammortamento mezzi, la sentenza deve sul punto essere riformata."

Avverso tale pronuncia ha proposto ricorso per cassazione la Prefabbricati Ca., affidato a un motivo di doglianza.

Si è difesa con controricorso la Scuola Carabinieri, formulando un motivo di ricorso incidentale condizionato, nei confronti del quale la ricorrente principale si è difesa con controricorso.

Entrambe le parti hanno depositato memorie difensive.

Diritto

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il primo e unico motivo di ricorso principale è dedotta la violazione e/o falsa applicazione ex art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c. degli artt. 1362, comma 2, 1363, 1370 e 1374 c.c., con riferimento all'art. 25 D.M. 145/2000 (sulla quantificazione delle spese generali) e del D.M. 11/12/1978 (sulla quantificazione degli ammortamenti).

Secondo il ricorrente, la questione dirimente riguarda l'interpretazione del contratto per cui è causa, ai fini dell'applicazione al medesimo della normativa prevista dall'art. 25 D.M. 145/2000 in materia di quantificazione delle spese generali e dal D.M. 11/12/1978 in materia di quantificazione degli ammortamenti in relazione alle riserve sottoscritte da Prefabbricati Ca..

La ricorrente ha censurato la statuizione della Corte d'Appello, che ha ritenuto non applicabile la normativa appena richiamata, in ragione della natura privatistica del rapporto intercorso tra le parti, richiamando le premesse e le clausole del contratto stipulato dalle parti, in cui è dato rilievo all'esistenza e all'incidenza delle determinazioni dell'Ente appaltante (premesse, art. 3, art. 14 e 17 e 18 del contratto), o è prevista la stessa disciplina che caratterizza il contratto di appalto pubblico (art. 6, art. 8, art. 24 del contratto), evidenziando anche il collegamento negoziale esistente tra il contratto di appalto pubblico, stipulato dal Ministero, ed il contratto in questione.

In sintesi, secondo la ricorrente, i vari articoli contrattuali erano convergenti nel tracciare un preciso collegamento tra la commessa pubblica e il contratto oggetto di giudizio, con conseguente applicazione della disciplina del contratto tra ente appaltante e Scuola Carabinieri ai casi dubbi e/o non regolati, aggiungendo che, nella specie, la sospensione della fornitura era stata causata dalla sospensione dei lavori nel contratto pubblico stipulato dall'ATI con il Ministero.

Ad opinione della parte, dunque, verificando cosa avevano effettivamente pattuito i contraenti, emergeva con chiarezza che le parti avevano concluso un contratto in cui la componente pubblicistica era nettamente prevalente su quella privatistica.

Secondo la ricorrente, portava alle stesse conclusioni anche la lettura del contratto ex art. 1362, comma 2 c.c. (con conseguente importanza della sospensione operata dall'ente appaltante con effetti sul contratto collegato), ex art. 1363 c.c. (con conseguente rilevanza della lettura di questo contratto attraverso il contratto che ne costituisce il fondamento), ex art. 1370 c.c. (con conseguente attribuzione di particolare significato alla pacifica circostanza che il contratto sia stato redatto da Scuola Carabinieri, la quale ha regolato nello stesso modo tutti i contratti di subappalto), potendo ritenersi che le parti avevano inteso disciplinare i loro rapporti, e si sono comportate, come se il contratto avesse una connotazione soprattutto pubblicistica.

La ricorrente ha, quindi, affermato che, in mancanza di previsione negoziale delle conseguenze della sospensione prevista dall'art. 14 del contratto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1374 c.c., dovevano trovare applicazione l'art. 25 D.M. 145/2000 (sulla quantificazione delle spese generali) e il D.M. 11/12/1978 (sulla quantificazione degli ammortamenti), in applicazione del criterio della prevalenza,

chiamato a determinare il trattamento giuridico dei contratti a causa mista, qualora sia controverso il trattamento giuridico da praticarsi e le norme potenzialmente applicabili prevedano una disciplina diversa.

Secondo la stessa parte, a ragionare diversamente si arriverebbe alla (inaccettabile) conclusione che le riserve contrattuali richieste (e ottenute) dall'appaltatore Scuola Carabinieri in applicazione della disciplina pubblicistica non possono essere "trasferite" al subappaltatore in quanto allo stesso, per gli stessi lavori, devono applicarsi diversi principi, con la ulteriore conseguenza che l'appaltatore verrebbe ad avvantaggiarsi in ragione del rapporto con l'ente, ottenendo un indebito arricchimento. Con le modifiche normative in materia di subappalto approvate nel tempo dal legislatore, si era, invece, voluto espressamente tutelare nel modo più ampio possibile il subappaltatore, come si evince dalla previsione dell'obbligo per il committente di procedere al pagamento diretto del subappaltatore nel caso di "piccola/media" impresa (v. art. 105, comma 13, D.Lgs. n. 50 del 2016 e l'art. 118, comma 3, D.Lgs. n. 163 del 2006, come modificato dall'art. 13, comma 2, lett. a, L. n. 180 del 2011).

2. Con il primo e unico motivo di ricorso incidentale condizionato è dedotta la violazione dell'art. 118 D.Lgs. n. 163 del 2006 e dell'art. 21 L. n. 646 del 1982 e comunque l'apparenza e contraddittorietà della motivazione.

Secondo la Scuola Carabinieri, il contratto inter partes era stato qualificato dal Tribunale in prime cure quale contratto di subappalto e tale qualificazione, non essendo stata contestata, doveva ritenersi irrevocabile e definitiva, con la conseguenza che non sussisteva alcun onere di allegazione e dimostrazione a carico dell'esponente in relazione alla natura del contratto, il quale, essendo soggetto alla disciplina di cui all'art. 118 D.Lgs. n. 163 del 2006, doveva essere autorizzato dalla stazione appaltante, sicché, in mancanza dell'autorizzazione, doveva essere rilevata d'ufficio la nullità del contratto, con rigetto della domanda di risarcimento del danno.

2. Il motivo di ricorso principale è inammissibile.

2.1. Questa Corte ha più volte affermato che il contratto di subappalto stipulato dall'appaltatore di un'opera pubblica è strutturalmente distinto dal contratto principale, restando sottoposto alla disciplina del codice civile e del negozio voluto dalle parti, non essendo ad esso applicabili, se non attraverso gli eventuali richiami espressi inseriti nell'accordo, le disposizioni pubblicistiche tipiche dell'appalto di opere pubbliche (Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 19296 del 19/07/2018; Cass, Sez. 1, Sentenza n. 8384 del 20/06/2000).

Ovviamente tale principio vale anche nel caso il cui contratto di subappalto sia stipulato dalla società costituita dalle imprese raggruppate in ATI per coordinarsi nell'esecuzione dell'appalto.

2.2. Nel caso di specie, la ricorrente ha proposto una interpretazione delle clausole del contratto stipulato dalle parti in causa, finalizzata ad affermare che la disciplina prevalente voluta dalle parti fosse quella propria dei contratti di appalto pubblico, con la conseguenza che poteva operarsi la valutazione delle voci di danno nei termini operati dal primo giudice, in ragione della volontà negoziale, ricavabile dal tenore del contratto, e comunque dell'integrazione operata dall'art. 1374 c.c., una volta accertata la volontà dei contraenti di connotare il contratto in modo prettamente pubblicistico.

2.3. Com'è noto, l'interpretazione del contratto, traducendosi in una operazione di accertamento della volontà dei contraenti, si risolve in una indagine di fatto riservata al giudice di merito, censurabile in cassazione, oltre che per violazione delle regole ermeneutiche, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., anche nell'ipotesi di omesso esame di un fatto decisivo e oggetto di discussione tra le parti, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c. (Cass., Sez. L, Sentenza n. 10745 del 4/04/2022).

Laddove sia prospettata la violazione di legge, posto che, come appena evidenziato, l'accertamento della volontà delle parti in relazione al contenuto di un negozio giuridico si traduce in una indagine di fatto, affidata al giudice di merito, il ricorrente per cassazione, al fine di far valere la violazione dei canoni legali di interpretazione contrattuale di cui agli artt. 1362 e ss. c.c., non solo deve fare esplicito riferimento alle regole legali di interpretazione, mediante specifica indicazione delle norme asseritamente violate ed ai principi in esse contenuti, ma è tenuto, altresì, a precisare in quale modo e con quali considerazioni il giudice del merito si sia discostato dai canoni legali assunti come violati

o se lo stesso li abbia applicati sulla base di argomentazioni illogiche od insufficienti non potendo, invece, la censura risolversi nella mera contrapposizione dell'interpretazione del ricorrente e quella accolta nella sentenza impugnata (Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 9461 del 9/04/2021).

2.4. Nella specie, parte ricorrente ha semplicemente prospettato una interpretazione del contratto volta a rappresentare l'operatività della disciplina pubblicistica, così sostituendo una valutazione di merito ad un'altra, con la inammissibile richiesta al Giudice di legittimità di scegliere la sua valutazione in fatto piuttosto che quella del Giudice del gravame.

2.5. Inoltre, tale prospettazione risulta fondata su argomenti prima di tutto in fatto e, poi, in diritto, che non risultano essere stati esaminati dalla Corte d'Appello, la quale ha dato atto dell'invocata applicazione analogica della disciplina applicabile ai contratti di appalto pubblico, e che la parte non ha specificato di avere già prospettato al giudice di merito, così risolvendosi la doglianza in una censura che veicola questioni nuove, come tali inammissibili in sede di legittimità.

Come più volte affermato da questa Corte, infatti, qualora con il ricorso per cassazione siano prospettate questioni di cui, come nella specie, non vi sia cenno nella sentenza impugnata, il ricorrente deve, a pena di inammissibilità della censura, non solo allegarne l'avvenuta deduzione dinanzi al giudice di merito ma, in virtù del principio di autosufficienza, anche indicare in quale specifico atto del giudizio precedente ciò sia avvenuto, in modo tale da consentire alla Corte di controllare ex actis la veridicità di tale asserzione, prima ancora di esaminare il merito della suddetta questione, giacché i motivi di ricorso devono investire questioni già comprese nel thema decidendum del giudizio di appello, essendo preclusa alle parti, in sede di legittimità, la prospettazione di questioni o temi di contestazione nuovi, non trattati nella fase di merito né rilevabili di ufficio (Cass., Sez. L, Ordinanza n. 18018 del 01/07/2024; Cass., Sez. 2, Sentenza n. 20694 del 09/08/2018; Cass., Sez. 61, Ordinanza n. 15430 del 13/06/2018).

3. L'inammissibilità del motivo di ricorso principale rende superfluo l'esame del ricorso incidentale, espressamente condizionato all'accoglimento del ricorso principale, che deve pertanto ritenersi assorbito (Cass., Sez. 2, Sentenza n. 3223 del 7/02/2017).

4. In conclusione, il ricorso principale deve essere respinto con assorbimento del ricorso incidentale condizionato.

5. La statuizione sulle spese segue la soccombenza, valutata con riferimento al solo ricorso principale, non essendo esaminato il ricorso incidentale.

6. In applicazione dell'art. 13, comma 1 quater, D.P.R. n. 115 del 2002, si deve dare atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte della ricorrente principale di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello richiesto per l'impugnazione proposta, se dovuto.

P.Q.M

P.Q.M.

La Corte

dichiara inammissibile il ricorso principale, con assorbimento di quello incidentale;

condanna la ricorrente principale alla rifusione delle spese di lite sostenute dalla Scuola Carabinieri s.c. a r.l., che liquida in Euro 8.000,00 per compenso, oltre Euro 200,00 per esborsi ed accessori di legge;

dà atto, in applicazione dell'art. 13, comma 1 quater, D.P.R. n. 115 del 2002, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte della ricorrente principale di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello richiesto per l'impugnazione proposta, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima Sezione civile della Corte Suprema di Cassazione, il 9 ottobre 2025.

Depositato in Cancelleria il 17 marzo 2026.