



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Corte D'Appello di Lecce

Seconda Sezione civile

Nelle persone dei seguenti magistrati:

Dott.ssa Raffaella Brocca - Presidente
Dott.ssa Consiglia Invitto - Consigliere rel.
Dott.ssa Federica Sterzi Barolo - Consigliere

Ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

nella causa civile in grado di appello iscritta al N. **249** del Ruolo Generale delle cause dell'anno **2020** promossa da

[REDACTED] rappresentato e difeso dall'Avv. **[REDACTED]**
[REDACTED] giusta mandato allegato al ricorso per decreto ingiuntivo, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Lecce, **[REDACTED]**

appellante

e

COMUNE DI CAMPI SALENTINA (P.I. 02046310757), nella qualità di Comune Capofila dell'Ambito Territoriale Sociale di Campi Salentina, in persona del Sindaco e legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. **[REDACTED]** in virtù di mandato in calce all'atto di comparso di costituzione e risposta in appello ed elettivamente domiciliato nel suo studio in Campi Salentina alla Via **[REDACTED]**



appellato

e

COMUNE DI CARMIANO (C.F. 80010510750) in persona della Commissione Straordinaria con i poteri della Giunta Comunale, rappresentato e difeso dall'Avv. [REDACTED] giusta procura allegata all'atto di comparso di costituzione in appello, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Carmiano alla [REDACTED] (II tr. sx) case sparse

appellato

nonché

COMUNE DI GUAGNANO (P.I. 02092150750 - C.F. 80011200757) in persona del sindaco pro tempore, COMUNE DI VEGLIE (P.I. 00462560756) in persona del Sindaco p.t., e il COMUNE DI SALICE SALENTINO (P.IVA 00823670757 - C.F. 80001370750), in persona del Sindaco p.t., tutti rappresentati e difesi dall'Avv. [REDACTED] in virtù di mandati separati da considerarsi in calce all'atto di costituzione in appello, ed elettivamente domiciliati tutti presso il suo studio in Lecce, alla [REDACTED]

altri appellati

CONCLUSIONI

Le parti hanno concluso come da memorie depositate all'udienza collegiale del 10/01/2023 a seguito di trattazione scritta ex art. 83 comma 3 lett. h) d.l. n.18/20.

MOTIVAZIONE

La presente sentenza viene redatta ai sensi dell'art. 132 cpc come novellato dalla l. 69/2009, omettendo la concisa esposizione dello svolgimento del processo e con motivazione consistente nella succinta esposizione delle ragioni di doglianza e dei motivi della decisione.

Con sentenza n. 2889/2018 emessa il 19/09/2019 il Tribunale di Lecce accoglieva l'opposizione proposta dal Comune di Campi Salentina e, per l'effetto, revocava il decreto ingiuntivo n. 3475/2016 emesso dal Tribunale in data 18/12/2016.



Ed invero. Con il decreto ingiuntivo n. 3475/2016 il Tribunale di Lecce ingiungeva all'Ambito Territoriale Sociale di Campi Salentina e, per esso, al Comune di Campi Salentina nella sua qualità di Comune capofila, di pagare al ricorrente [REDACTED] – nella qualità di legale rappresentante dello studio [REDACTED] ass. - la somma di € 37.000,00 maturata a titolo di compensi professionali per attività di consulenza ed assistenza prestata dal professionista al fine di supportare l'Ambito nella presentazione alla Regione Puglia di piani di investimenti per l'adeguamento di strutture sociali e socio-sanitarie giusta programma operativo FESR 2007-2013. [REDACTED] nel ricorso monitorio aveva, infatti, dedotto di aver con lettera del 21/12/2009 proposto all'Ambito territoriale lo svolgimento della propria attività professionale al fine di ottenere l'assegnazione delle risorse e che con verbale n. 68 in data 8/01/2010 il Coordinamento istituzionale dell'Ambito Territoriale gli avesse affidato formalmente l'incarico suddetto. Il professionista lamentava che, nonostante l'espletamento dell'incarico, non avesse ancora ricevuto alcun compenso, ad eccezione del pagamento effettuato in suo favore dai soli Comuni di Squinzano e Trepuzzi. Avverso il decreto ingiuntivo proponeva opposizione il Comune di Campi Salentina, eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva e l'infondatezza della domanda, atteso che l'ente non aveva fruito di alcuna prestazione professionale e che, come riportato nel verbale n. 68 del 2010 del coordinamento d'Ambito, ciascun Comune avrebbe dovuto adottare uno specifico atto di conferimento dell'incarico al professionista opposto; il Comune Capofila chiedeva, inoltre, l'autorizzazione a chiamare in causa i Comuni di Carmiano, Guagnano, Salice Salentino e Veglie, tutti aderenti all'Ambito territoriale. Detti enti, chiamati in causa, si costituivano eccependo, a loro volta, l'infondatezza della chiamata in causa e la esclusiva legittimazione del Comune di Campi nella spiegata qualità con cui lo stesso era stato evocato in giudizio, comunque contestando, nel merito, le pretese dell'opposto. In particolare, il Comune di Carmiano eccepiva di non aver mai formalizzato il conferimento di alcun incarico professionale al [REDACTED] e dunque di non aver mai assunto alcun obbligo verso il professionista. I Comuni di Guagnano, Veglie e Salice Salentino con le medesime deduzioni contestavano la fondatezza del ricorso monitorio precisando, inoltre, di aver incaricato soggetti differenti per la predisposizione dei progetti preliminari e definitivi necessari per la partecipazione al bando inerente al finanziamento comunitario.

All'esito dell'istruttoria, effettuata mediante produzione documentale, il Tribunale, negata la concessione della provvisoria esecuzione del d.i., preliminarmente rigettava l'eccezione sollevata dal Comune di Campi Salentina in ordine alla sua presunta carenza di legittimazione passiva, rilevando come l'opposto abbia correttamente agito in giudizio, in sede monitoria, nei confronti del Comune di Campi Salentina nella sua veste di Comune Capofila dell'Ambito Territoriale Sociale, evocandolo in ragione del suo ruolo di legale rappresentante dell'associazione dei Comuni. Quanto al merito, il Tribunale riteneva invece fondata l'opposizione avverso il d.i. sul presupposto che, sebbene con la delibera 68 dell'8/01/2010 il coordinamento istituzionale dell'Ambito Territoriale di Campi Salentina avesse deciso di affidare allo studio del [REDACTED] l'incarico di consulenza e supporto, non risultava poi stipulata alcuna convenzione



contrattuale di affidamento dell'incarico né da parte dell'Ambito, né da parte dei singoli Comuni di Carmiano, Veglie, Guagnano e Salice Salentino, come invece era avvenuto per i Comuni di Trepuzzi e Squinzano, che con apposite deliberazioni di giunta comunale avevano formalmente conferito l'incarico in esame per le attività che li riguardavano, con l'indicazione nel dettaglio dell'oggetto della prestazione e dell'entità del compenso. Precisava il tribunale che il contratto d'opera professionale con la pubblica amministrazione doveva tradursi, a pena di nullità, nella redazione di un apposito documento scritto, recante la sottoscrizione del professionista e del titolare dell'organo titolare del potere rappresentativo dell'ente, con l'indicazione dell'oggetto della prestazione e l'entità del compenso, non essendo in tal senso sufficiente il mero verbale n. 68 datato 8/01/2010. La normativa di cui agli artt. 16 e 17 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 imponeva la adozione di un contratto avente forma scritta *ad substantiam* a pena di nullità, di tal che la mancanza di un atto avente dette caratteristiche, portava al rigetto di ogni pretesa del professionista, considerato anche che il tenore letterale del verbale n. 68 recante la dicitura "*concordano nell'affidare*" e integrante un atto avente mera rilevanza interna per registrare le attività decisionali dell'ente - confermava che trattavasi di atto contenente la sola formazione di volontà dei rappresentanti degli enti intervenuti alla riunione, ma non anche la sua attuazione con immediato e attuale conferimento di incarico al professionista. Il giudice escludeva, poi, che si potesse attingere al caso di specie l'orientamento giurisprudenziale di legittimità espresso dalla sentenza SSUU n. 20684 del 9.8.2014, sulla forma dei contratti stipulati dalle aziende speciali di enti pubblici territoriali, in quanto tali enti non era qualificabili - a differenza degli Ambiti Territoriali Sociali - come pubbliche amministrazioni in senso stretto di tal che tale pronuncia non poteva applicarsi analogicamente anche alla presente fattispecie; precisava, infine, il tribunale che semmai l'unico titolo giuridico in base al quale il professionista opposto avrebbe potuto ottenere il pagamento delle attività espletate sarebbe stata l'azione di ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c., ma che tale azione non era stata proposta né poteva certamente ritenersi proposta per implicito nell'atto introduttivo contenente solo una domanda fondata su altro titolo (contrattuale). Pertanto, in accoglimento dell'opposizione, revocava il decreto ingiuntivo opposto.

Le spese di lite seguivano la soccombenza ed erano poste tutte a carico dell'opposto soccombente, incluse le spese dei terzi chiamati.

>>>

Con atto di citazione notificato il 10/03/2020 [REDACTED] ha proposto appello avverso la suddetta sentenza censurandola per i seguenti motivi e segnatamente:

1) "Il Tribunale non ha considerato che il contratto di affidamento di incarico professionale si è concluso con lo scambio di proposta e accettazione (tra il professionista e la PA) nel pieno rispetto della forma scritta, anche se avvenuta con un atto non contestuale, con sottostante accordo di pagamento dei compensi solo in caso di concessione del finanziamento regionale".

L'appellante lamenta l'erroneo e contraddittorio iter motivazionale laddove il primo giudice, che, dopo



aver statuito come [REDACTED] abbia "correttamente" esercitato un'azione di tipo contrattuale, ha accolto l'opposizione sul presupposto che nei contratti in cui sia parte la p.a. occorre la forma scritta *ad substantiam*, in osservanza al combinato disposto degli art. 16 e 17 del r.d. 2440 del 1923, con pattuizione da versarsi in atto contestuale, non avvedendosi invece che nel caso di specie il contratto tra il professionista e la p.a. si è concluso a norma dell'art. 1326 c.c. in forma scritta nel momento in cui il proponente [REDACTED] ha avuto conoscenza dell'accettazione da parte della p.a. (destinataria della proposta e libera di accettarla o meno alle condizioni indicate), avvenuta mediante il verbale n. 68 dell'8/01/2010 del Coordinamento istituzionale dell'Ambito. Per l'appellante, da una parte, sussiste il suo diritto al compenso essendosi verificata la condizione, inclusa nella cd "clausola di copertura", di concessione del finanziamento, cui era subordinato il pagamento al professionista; dall'altra, contesta che nella fattispecie posta all'attenzione del primo giudice sussista quella esigenza di prevenire il pericolo di impegni finanziari assunti senza adeguata copertura e senza valutazione dell'entità delle obbligazioni da adempiere che costituiscono, invece, la ratio della normativa applicata dal Tribunale.

2) **"Inutilità e non necessità di una convenzione contrattuale di affidamento dell'incarico professionale allo studio [REDACTED] e Associati"**. Con il secondo motivo l'appellante lamenta l'erronea interpretazione fornita dal giudice di prime cure con riguardo al lemma contenuto nel verbale n. 68 *"concordano nell'affidare"*: deporrebbero nel senso di avvenuto conferimento dell'incarico il contenuto dell'atto adottato dal coordinamento istituzionale dell'Ambito in data 08/01/2010, la circostanza che il coordinamento stesso ha esaminato solo ed esclusivamente la proposta pervenuta dallo studio [REDACTED] opina in tal senso altresì il verbale n. 69 del 15/01/10 dal quale risulta la formale partecipazione del [REDACTED] e al quale, in quella sede, è stata consegnata tutta la documentazione necessaria all'espletamento dell'incarico, connotato peraltro da particolare urgenza. L'inutilità di successive apposite deliberazioni di giunta comunale è suffragata, inoltre, secondo appellante dal contenuto del verbale n. 69 del 15/01/2010 in cui si specifica che la delega attribuita al Comune capofila è da intendersi *"forte"* al fine di operare *"in luogo e per conto degli enti deleganti"* anche in virtù dell'ulteriore dichiarazione secondo cui la convenzione *"svuota i consigli comunali da qualunque altro intervento anche solo formale"*.

3) **"Mancato esame del riconoscimento di debito – lettera del 25/01/2013 – Non contestazione del riconoscimento"**. Il primo giudice avrebbe errato anche nel non considerare quale *"riconoscimento di debito"* la lettera del 25/01/13 che reca l'oggetto *"Finanziamento concesso di € 3.000.000,00... riconoscimento competenze studio [REDACTED] e Associati"* e in cui il Dott. [REDACTED] riconosce le *"competenze maturate in virtù dell'incarico affidato"* aggiungendo che *"l'incarico riguardava le attività svolte... per il progetto finanziato dalla Regione Puglia"*. [REDACTED] deduce, inoltre, che l'esistenza di un riconoscimento di debito non è stata contestata dal Comune di Campi Salentina che, in sede di memorie ex 183, comma 6, n. 1 c.p.c., ha solo dichiarato che tale riconoscimento del debito non lo impegna direttamente dovendosi questo imputare esclusivamente ai Comuni di Carmiano, Veglie, Guagnano e Salice Salentino.



4) **“Mancato esame di ulteriore documentazione rilevante ai fini del decidere”**. Il giudice di prime cure avrebbe errato nel non tenere conto ai fini della decisione della documentazione prodotta dall'opposto da cui emergerebbe l'attività professionale svolta dal Dott. [REDACTED] il quale ha effettuato lo studio socio-economico del contesto territoriale di intervento preliminare e indispensabile all'approvazione dei finanziamenti da parte della Regione e di cui si sono avvalse le amministrazioni parti in causa. Sul punto l'appellante eccepisce, d'altra parte, l'inconferenza della documentazione prodotta *ex adverso* avente ad oggetto l'attività compiuta dai vari tecnici cui i singoli Comuni hanno affidato gli incarichi, trattandosi di attività diverse, l'una di studio socio-economico e di impatto socio-occupazionale con piano economico gestionale quinquennale, l'altra meramente tecnica di progettazione per il riadattamento/ristrutturazione degli immobili oggetto di intervento.

5) **“Applicabilità del principio derivante dalla sentenza Sezioni Unite civili n. 20684 del 09/08/2018”**. L'appellante si duole che il Tribunale, non dando rilevanza al mutamento interpretativo in atto tendente a porre la p.a., allorché agisca *“iure privatorum”* su un piano paritario con i suoi interlocutori, non ha applicato al caso di specie l'approdo giurisprudenziale riguardante la libertà delle forme in materia di contrattualista con aziende speciali degli enti pubblici territoriali, cui l'ambito territoriale sociale sarebbe equiparabile. Tale applicazione sarebbe possibile in virtù delle analogie strutturali e funzionali, essendo anche l'Ambito – come l'azienda speciale – ente strumentale ai vari enti locali aderenti per l'esercizio dei servizi, in alternativa alla gestione diretta, caratterizzata da rapidità e tempestività d'azione. Nel caso di specie la più impegnativa forma imposta ai contratti con la p.a. sarebbe stata, da un lato, incompatibile con l'urgenza della situazione e, dall'altro, avrebbe integrato un ingiustificato privilegio a favore della p.a. e a svantaggio del deducente.

6) **“Errata, superflua e contraddittoria divagazione sulla questione dell'indebito arricchimento”**. La sentenza sul punto meriterebbe censura per incoerenza motivazionale, poiché il Tribunale preliminarmente ritiene che [REDACTED] ha *“correttamente”* esercitato un'azione di tipo contrattuale, ma nel prosieguo della motivazione giudica che unico titolo giuridico in base al quale il professionista opposto avrebbe potuto domandare il pagamento delle attività espletate sarebbe stato l'ingiustificato arricchimento senza causa ex art. 2041 c.c., della cui azione parte appellante deduce il carattere sussidiario.

7) **“Errata e illegittima condanna al pagamento delle spese di lite in favore dei terzi chiamati in causa e mancata partecipazione al procedimento di mediazione”**. Con tale ultimo motivo d'impugnazione l'appellante lamenta la propria condanna, asseritamente immotivata, errata e illegittima, al pagamento delle spese di lite in favore dei terzi chiamati in causa sul presupposto che la liquidazione delle spese processuali sostenute dal terzo chiamato in garanzia va posta a carico della parte, rimasta soccombente, che abbia dato causa alla chiamata, dovendosi considerare nel caso di specie il Comune di Campi assolutamente soccombente riguardo alla pretesa di riversare gli effetti della domanda del [REDACTED] sui Comuni aderenti all'Ambito. L'appellante deduce, inoltre, l'errore materiale compiuto dal



primo giudice che ha condannato alle spese la persona fisica e non lo studio ██████ in persona del legale rappresentante pro tempore e, infine, si duole che il Tribunale nel pronunciarsi sulle spese non abbia tenuto conto del comportamento tenuto dagli enti rimasti ingiustificatamente assenti nel procedimento di mediazione.

Ritualmente costituitosi nel presente grado di giudizio, il Comune di Carmiano eccepisce preliminarmente l'inammissibilità dell'appello proposto per violazione degli art. 342, 348 bis co. 1, 348 ter co. 1 c.p.c. e nel merito contesta ogni deduzione avversa. Precisa, in particolare, che la pronuncia del Tribunale circa la correttezza dell'azione in giudizio – dedotta nel primo motivo di appello e più volte ribadita dall'appellante nell'atto d'impugnazione - si limita ad analizzare in tale frangente solo la questione preliminare della carenza o meno di legittimazione passiva in capo al Comune di Campi Salentina, non anche quella afferente alla corretta instaurazione dell'azione di tipo contrattuale e quella della sussistenza del conferimento di incarico, che riguardano, invece, entrambe il merito della controversia.

Il Comune di Carmiano, inoltre, eccepisce il *novum* in appello e dunque la violazione del divieto posto dall'art. 345 c.p.c. per aver introdotto l'appellante per la prima volta in questo grado l'applicabilità al caso di specie della disciplina di cui all'art. 1326 c.c., che in ogni caso contesta. L'ente, poi, relativamente al secondo motivo d'appello, controdeduce che il riferimento fatto dall'appellante alla "*delega forte*" del Comune capofila dell'Ambito è stato estrapolato dal contesto del verbale n. 69 del 15/01/2010 e insiste, dunque, nel dedurre la necessità di una convenzione contrattuale di affidamento dell'incarico professionale e l'infondatezza della pretesa del professionista. Contestata nel merito ogni altra lamentela avversa, conclude per il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado.

Si costituisce nel presente grado di giudizio anche il Comune di Campi Salentina, preliminarmente eccependo l'inammissibilità dell'appello per inosservanza degli artt. 342 e 348 bis c.p.c. e nel merito contestando le deduzioni avverse, fra l'altro, sul presupposto che manca qualsivoglia convenzione contrattuale di affidamento dell'incarico professionale che in materia di contratti d'opera professionale stipulati con la p.a. deve avvenire ex art. 16 e 17 del r.d. 18/11/1923 n. 2440 mediante un contratto in forma scritta a pena di nullità, né risulta agli atti alcuno scambio di missive recanti, rispettivamente, la proposta e l'accettazione, entrambe sottoscritte ed inscindibilmente collegate, con indicazione del compenso dovuto. L'amministrazione citata contesta, inoltre, la doglianza avversa circa il riparto delle spese di lite evidenziando che la chiamata in causa degli altri enti comunali non può ritenersi arbitraria e/o palesemente infondata. Il Comune di Campi Salentina, infine, insiste per il rigetto dell'impugnazione e domanda, in via subordinata, che in caso di accoglimento dell'appello e di rigetto dell'opposizione del d.i. i Comuni di Salice Salentino, Veglie, Carmiano e Guagnano siano condannati a rivalere l'ente capofila di quanto questo sarà tenuto a pagare per effetto della citata ingiunzione, ciascuno nei limiti quantitativi di rispettiva spettanza.



Ritualmente costituitisi in appello anche i Comuni di Guagnano, Veglie e Salice Salentino contestano le lamentele del professionista appellante insistendo sulla circostanza che le amministrazioni convenute non hanno dato seguito al verbale n. 68, posto che non hanno adottato deliberazioni di giunta comunale, né è intervenuta la sottoscrizione di atti negoziali che potessero costituire un titolo idoneo a fondare le pretese ragioni creditorie del Dott. [REDACTED]. I comuni deducenti specificano, altresì, che nella ipotesi in cui dovessero essere ritenute fondate le pretese del professionista, il riconoscimento di debito eccetto dall'appellante non potrà essere loro imputato dal momento che l'unico ente legittimato passivo rimane il Comune di Campi Salentina. Contestata nel merito anche la lamentela relativa alla sussidiarietà dell'azione di cui all'art. 2041 c.c., gli enti convenuti evidenziano che il concetto di sussidiarietà dell'azione di indebito arricchimento è quello ex art. 2042 c.c. secondo cui tale azione può essere esercitata quando manchi un titolo sul quale possa essere fondato un diritto di credito e non la diversa interpretazione prospettata dall'appellante. Resistendo a ogni altra lamentela avversa con deduzioni similari a quelle avanzate dagli altri due enti convenuti, anche i Comuni di Guagnano, Veglie e Salice concludono per il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado.

Sulle conclusioni come innanzi precisate, la causa è stata riservata in decisione all'udienza del 10.1.2023 ai sensi dell'art. 190 cod. proc. civ., con concessione dei termini di legge per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica e, previa nuova precisazione delle conclusioni innanzi a Collegio diversamente composto, all'udienza del 09/05/2023, cui la causa era stata fissata per l'istanza di discussione, la stessa discussa oralmente dalle parti è stata riservata per la decisione.

>>>

a) Eccezioni preliminari

Va preliminarmente disattesa la preliminare eccezione di inammissibilità del gravame per difetto di specificità ex art. 342 cpc. Gli appellati deducono, invero, che l'atto di appello è stato formulato in modo del tutto generico, senza una precisa indicazione delle questioni e dei punti contestati della sentenza impugnata, nonché delle relative doglianze.

L'eccezione non merita accoglimento.

Ed invero, dalla lettura dell'atto introduttivo si evince che l'appellante ha sufficientemente indicato gli errori in cui, a suo dire, è incorso il Tribunale con particolare riferimento, come si vedrà, alla ricostruzione del fatto e alla valutazione delle prove assunte, così consentendo un'adeguata individuazione delle questioni e dei punti contestati della pronuncia impugnata, delle circostanze da cui deriva la violazione di legge e la loro rilevanza ai fini della decisione, nonché offrendo specifiche argomentazioni per confutare il percorso motivazionale del primo Giudice. Del resto, la stessa Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con ordinanza n. 36481 del 13.12.2022, ha recentemente chiarito che *“l'impugnazione deve contenere, a pena di inammissibilità, una chiara individuazione delle questioni e dei punti contestati della sentenza impugnata e, con essi, delle relative doglianze, affiancando alla parte volitiva una parte argomentativa che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo*



giudice, senza che occorra l'utilizzo di particolari forme sacramentali o la redazione di un progetto alternativo di decisione da contrapporre a quella di primo grado, tenuto conto della permanente natura di "revisio prioris instantiae" del giudizio di appello, il quale mantiene la sua diversità rispetto alle impugnazioni a critica vincolata".

Parimenti anche l'eccezione di inammissibilità dell'appello ex art. 348 bis c.p.c. è infondata. L'assunto che ne è alla base, in sostanza riprodotto il testo della norma, non è condivisibile. L'eccezione rimane, peraltro, assorbita dalla prosecuzione del giudizio, giacché l'eventuale inammissibilità dell'appello va dichiarata, sentite le parti, prima di procedere alla trattazione ex art. 350 c.p.c.

Priva di pregio è infine anche l'eccezione di inammissibilità ex art. 345 cpc della questione nuova introdotta in appello, laddove l'appellante fa richiamo alla previsione normativa ex art. 1326 cc ed alla possibilità di un accordo negoziale che sorga per effetto di una proposta e della successiva accettazione, senza necessità della contestualità dell'atto negoziale, posto che la questione, se pure introdotta per la prima volta in grado di appello, rappresenta una piuttosto una mera difesa, sottratta al divieto di cui all'art. 345 c.p.c. e come tale consentita anche in appello. In tal senso che Cassazione civile sez. I, 11/06/2021, n.16560 e Cassazione civile sez. III, 01/06/2021, n.15276, second cui *"Le mere difese, volte a contrastare genericamente le avverse pretese senza tradursi nell'allegazione di un fatto impeditivo, modificativo o estintivo rispetto alle stesse, non sono precluse, ancorché nuove, in appello, poiché esse non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 345, comma 2, del codice di procedura civile che vieta espressamente la proposizione delle sole nuove eccezioni in senso proprio, ossia quelle non rilevabili d'ufficio, e non, indistintamente, tutte le difese comunque svolte dalle parti,"* in effetti l'appellante si è limitato in tal modo a negare la sussistenza o la fondatezza della pretesa avversaria, sulla base di un rilievo, che riguarda comunque fatti principali e/o secondari emergenti dagli atti, dai documenti o dalle altre prove ritualmente acquisite al processo, anche se non sia stato oggetto di espressa e tempestiva attività assertiva.

b) Merito

L'appello è infondato e deve essere rigettato.

Giova premettere che se effettivamente alcune statuizioni contenute in sentenza e non oggetto di censura in appello sono passate in giudicato, sicché non possono essere oggetto di alcuna diversa disamina da parte della Corte, tuttavia tale preclusione, che concerne ad esempio la decisione in punto di legittimazione del Comune di Campi S.na, non può estendersi come sostiene l'appellante anche all'accertamento della esistenza di un valido regolamento negoziale che comunque si sarebbe concluso fra le parti. Sul punto basta richiamare il passaggio della motivazione di pag. 6 laddove si afferma che *"non risulta che sia stata stipulata alcuna convenzione contrattuale di affidamento dell'incarico professionale allo studio [REDACTED] per smentire tale assunto. Né il fatto che il tribunale abbia affermato che il [REDACTED] abbia promosso una azione contrattuale, può portare agli esiti indicati dall'appellante. Il tribunale – qualificata l'azione come contrattuale e non aquiliana - ha rigettato la pretesa perché infondata*



sul presupposto che non vi fosse alcun atto scritto con cui sia stato conferito l'incarico di cui si invoca il pagamento.

Ed invero.

Appare dirimente ai fini della soluzione della controversia ribadire che le norme poste del R.D. n. 2440 del 1923, artt. 16 e 17, impongono la forma scritta per i contratti stipulati dallo Stato e dalle sue amministrazioni. È del pari, diritto vivente che dette norme, nonostante sia venuto meno, per effetto dell'abrogazione del R.D. n. 383 del 1934, ad opera del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 274, lett. a), il richiamo ad esse operato per Comuni e Province dagli artt. 87 e 140 del citato R.D. del 1934, continuino ad applicarsi "pure a Comuni e Province e non solo in ragione del tempo di conclusione del contratto (Cass., 22 marzo 2012, n. 4570; Cass., 10 aprile 2008, n. 9340), ma esplicitamente, nonostante l'abrogazione, quale principio generale finalizzato al controllo istituzionale e della collettività sull'operato dell'ente pubblico (territoriale) e, quindi, funzionale all'esigenza di assicurare l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione (Cass., 7 luglio 2007, n. 1752).

L'assunto di parte appellante è che tale requisito di forma, ritenuto manchevole da parte del tribunale, tale da negare fondamento alla pretesa pacificamente contrattuale azionata dal [REDACTED] si sia invece realizzato, se pure in difetto del requisito di contestualità dell'atto, posto che il contratto in scrutinio sarebbe sorto ed avrebbe forma scritta, per l'incontro fra una proposta scritta inviata dal professionista, cui sarebbe seguita l'accettazione, pure essa scritta da parte della PA, rappresentata dal contenuto del verbale n. 68 dell'8.1.2010. Tanto era sufficiente al sorgere di un valido vincolo contrattuale tale da esonerare la PA dalla stipula di un formale atto di affidamento dell'incarico al professionista.

Supporto giurisprudenziale di un tale assunto sarebbe rappresentato dalla sentenza delle SSUU n. 20684 del 9.8.2014, che, se pure dettata con riferimento ad aziende speciali, sarebbe applicabile della specie, contrariamente a quanto ritenuto da tribunale, che non ha ravvisato la *eadem ratio* fra le due fattispecie per una estensione analogica di tale principio.

Così individuato il nucleo fondante i motivi di gravame, che meritano trattazione congiunta, l'appello non appare convincente né meritevole di accoglimento.

Giova chiarire che la cd "proposta" inviata dal [REDACTED] nella sua qualità di rappresentante della [REDACTED] in data 21.12.2009 in realtà integra una mera proposta "della propria candidatura per l'accordo di programma", come recita l'atto stesso, con cui si indica lo svolgimento di una serie di attività finalizzate all'ottenimento di finanziamenti pubblici, in modo assolutamente generico. Tale atto non sembra quindi rappresentare una proposta nel senso indicato e voluto dall'art. 1326 cc, perché non indica gli elementi essenziali del futuro contratto, non è puntuale, né manifesta la volontà esplicita di concludere il contratto stesso alle condizioni ivi stabilite, ma serve soltanto a segnalare alla PA la possibilità di avvalersi della collaborazione dello studio [REDACTED] che si dichiarava disponibile soltanto a "supportare la PA nelle varie procedure". La nota poi è diretta all'Ambito territoriale del Comune di Campi S.na, genericamente



individuato e non contiene alcuna previsione di un corrispettivo. La proposta disciplinata dall'art. 1326 cc consiste invece nella formulazione di un'ipotesi di accordo, preciso e dettagliato, rivolta specificamente al soggetto con cui il proponente intende concludere il contratto, sicché essa si esplica nell'atto di iniziativa diretto alla conclusione di un contratto, diversamente si tratterà di un mero invito a trattare. Essa deve essere completa, ossia adeguata nel suo contenuto, affinché si possa costituire per suo mezzo quel determinato contratto. È invece incompleta la proposta che rinvii ad un ulteriore accordo delle parti in ordine ad elementi secondari e la proposta incompleta varrà come invito a proporre.

Nella specie quindi la “proposta” in realtà è un mero invito a trattare con lo studio per svolgere alcune attività.

Ed in tal senso la cd proposta è stata esaminata dalla Amministrazione nel verbale n. 68, in cui si parla di una “proposta di supportare l'ATS per la presentazione di piani di investimento”; a tale invito è seguita da parte dell'ATS l'accordo di massima fra i componenti del comitato di “affidare” cioè allo studio [REDACTED] l'incarico di cui trattasi, precisando che il compenso sarà “definito e computato nelle spese progettuali” in ragione della clausola in tal senso riportata nella offerta.

Neppure tale deliberato è quindi una “accettazione” nel senso di cui all'art. 1326 cc, perché si tratta di una mera valutazione di massima della possibilità di avvalersi dello studio [REDACTED] da parte della Amministrazione. Il verbale del 8.1.2010 – cui hanno partecipato soltanto i sindaci e/o gli assessori di ciascun comune dell'Ambito in rappresentanza dell'ente - non è una accettazione, perché nessun incarico viene affidato in quella sede, trattandosi solo di una valutazione assolutamente preliminare della possibilità di avvalersi dell'ausilio di uno studio professionale, cui doveva necessariamente seguire poi una delibera del singolo ente comunale per affidare al professionista il singolo incarico. Si tratta solo di un deliberato di natura amministrativa e di indirizzo adottato della PA, nell'ambito di un iter procedimentale che non può dirsi concluso in quella sede.

Corollario di tal impostazione è che neppure l'aver il [REDACTED] partecipato alla successiva riunione del Coordinamento in data 15.1.2010 – e di cui al verbale n. 69- può provare il sorgere per *facta concludentia* di un rapporto negoziale. La circostanza che nel successivo verbale del 15.1.2010 la presenza del [REDACTED] (assente invece alla riunione dell'8.1.2010) è finalizzata solo alla mera consegna di documentazione tecnica esclude di poter considerare tale circostanza una condotta esecutiva di un vincolo contrattuale sorto con il verbale n. 68 perché in realtà non è ancora sorto alcun rapporto, trattandosi di attività materiale, meramente preparatoria e prodromica allo svolgimento di un successivo eventuale incarico, che non era stato ancora conferito, sicché la consegna invero si giustificava solo in funzione dell'urgenza di approntare le istanze necessarie per l'ottenimento dei finanziamenti a favore dell'Ambito, nell'imminenza della scadenza del bando, tant'è che nel prosieguo del verbale n. 69 si riferisce anche della discussione di una bozza di Convenzione, che è stata già approntata e che poi ciascun Consiglio Comunale doveva approvare, per la successiva ratifica e sottoscrizione da parte di tutti i



comuni, onde regolamentare il funzionamento e delimitare finalità e compiti dell'ATS, tale che la successiva convenzione, adottata e sottoscritta solo nel febbraio 2010 da tutti i rappresentanti dei Comuni coinvolti, testimonia come, alla data del 15.1.2010, ancora la struttura amministrativa a favore della quale doveva essere espletata l'attività professionale di [REDACTED] non era ancora sorta, sicché nessun contratto poteva essere concluso. Il fatto che in detto verbale n. 69 si afferma che sarebbe stata affidata al Comune di Campi S.na una *delega forte* – il potere cioè di vincolare con proprio deliberato le decisioni dei singoli comuni dell'ATS sostituendosi a questi – non muta in ogni caso i termini della questione, posto che tale possibilità era all'epoca ancora *in fieri* perché il procedimento non si era ancora concluso.

In ogni caso il Comune di Campi non ha adottato alcun provvedimento in tal senso, né in quella sede né successivamente.

Il tenore della documentazione richiamata dall'appellante, ben lungi dal dimostrare il sorgere di una attività negoziale fra le parti con conseguente conferimento di un incarico in forma scritta, è invece riconducibile ad atti meramente interlocutori di natura politico- amministrativa intercorsi peraltro soltanto fra i rappresentanti degli enti comunali coinvolti: evidenza di tanto risiede nella circostanza che in nessuno di tali atti si rintraccia una sottoscrizione, neppure per mera presa d'atto, da parte del [REDACTED] di una volontà contrattuale espressa dalla Pa in tal senso.

Peraltro, la circostanza che i comuni di Squinzano e Trepuzzi, pur interessati alla medesima vicenda contrattuale, abbiano adottato un provvedimento *ad hoc* per affidare al [REDACTED] lo svolgimento di detta attività, che è stata regolarmente retribuita, rafforza la interpretazione del tenore del verbale n. 68 - per come emerge dalla sua lettura – come finalizzato soltanto quello ad individuare da parte del Coordinamento dell'ATS un soggetto (Studio [REDACTED] Associati), cui i singoli Comuni avrebbero potuto rivolgersi per le attività in scrutinio, una volta avviato l'ATS. E sempre previa stipula di un contratto scritto fra il singolo comune e il professionista. Tanto emerge proprio dal contenuto della delibera n. 143 del 14.7.2011 del Comune di Squinzano e da quella n. 77 del 12.7.2011 del Comune di Trepuzzi.

Consegue anche sotto tale profilo che la comunicazione del 21.12.2009 non era una proposta negoziale cui non è seguita alcuna accettazione.

Ciò detto, rileva comunque il Collegio che, ove pure si ricorresse nella specie effettivamente - e per quanto detto non è - la sussistenza di una proposta ed una successiva accettazione, tale da integrare un accordo negoziale, come sostiene l'appellante, in ogni caso l'atto negoziale così concluso sarebbe parimenti nullo per difetto del requisito della contestualità dell'atto scritto.

I contratti conclusi dalla P.A. richiedono, al fine di soddisfare il requisito della forma scritta "ad substantiam", la contestualità delle manifestazioni di volontà delle parti, salva l'ipotesi eccezionale prevista dall'art. 17 r.d. n. 2440 del 1923 per i contratti stipulati con ditte commerciali. Devono essere consacrati in un unico documento, sicché va escluso il loro perfezionamento attraverso lo scambio di proposta ed accettazione tra assenti (salva l'ipotesi eccezionale prevista "ex lege" di contratti conclusi con ditte



commerciali), mentre tale requisito di forma deve ritenersi soddisfatto nel caso di cd. elaborazione comune del testo contrattuale, e cioè mediante la sottoscrizione - sebbene non contemporanea, ma avvenuta in tempi e luoghi diversi - di un unico documento contrattuale il cui contenuto sia stato concordato dalle parti. La proposta e l'accettazione possono, comunque, essere contenute in documenti distinti, purché siano poi consacrate in un unico testo.

In tal senso anche Cassazione civile sez. III, 20/03/2020, n. 7478 Cassazione civile sez. III, 17/06/2016, n. 12540

Va precisato in proposito e per completezza che - come già detto - ai fini della individuazione della forma dei contratti stipulati da una Pubblica Amministrazione va ascrivito specifico rilievo al R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, artt. 16 e 17. Il citato R.D. n. 2440 del 1923, art. 16, comma 1, contempla la c.d. "forma pubblica amministrativa" ("I contratti sono stipulati da un pubblico ufficiale delegato a rappresentare l'amministrazione e ricevuti da un funzionario designato quale ufficiale rogante, con le norme stabilite dal regolamento"). Il successivo art. 17, disciplina la stipulazione dei "contratti a trattativa privata", i quali, oltre a poter assumere la forma indicata dall'art. 16, "possono anche stipularsi: per mezzo di scrittura privata firmata dall'offerente e dal funzionario rappresentante l'amministrazione; per mezzo di obbligazione stesa appiedi del capitolato; con atto separato di obbligazione sottoscritto da chi presenta l'offerta; per mezzo di corrispondenza, secondo l'uso del commercio, quando sono conclusi con ditte commerciali".

Dal combinato disposto di tali norme, la giurisprudenza, come già ricordato, da sempre fa discendere la necessità della forma scritta *ad substantiam*, con esclusione della validità di qualsivoglia manifestazione di volontà implicita o desumibile da comportamenti meramente attuativi. La *ratio* di tale principio trova fondamento nei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nella misura in cui la forma scritta assolve la funzione di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, permettendo di identificare con precisione l'obbligazione assunta ed il contenuto negoziale dell'atto, così da renderlo controllabile da parte dell'autorità tutoria (fra le molte: Cass., 14 dicembre 2006, n. 26826; Cass., 26 ottobre 2007, n. 22537; Cass., 14 aprile 2011, n. 8539; Cass., 22 dicembre 2015, n. 25798; Cass., 17 giugno 2016, n. 12540; Cass., 27 ottobre 2017, n. 25631; Cass., 23 gennaio 2018, n. 1549; Cass., SS.UU., 9 agosto 2018, n. 20684).

Fermo restando l'onere della forma scritta a pena di nullità, quando una delle parti del negozio sia una Pubblica Amministrazione, emergono, però, nella giurisprudenza di legittimità due orientamenti non collimanti quanto alla necessità, o meno, che il vincolo trovi espressione in un unico documento contrattuale recante la contestuale sottoscrizione di entrambe le parti.

Un primo orientamento, dalle origini più risalenti e che muove da Cass., S. U., 29 maggio 1967, n. 1169, afferma che l'esigenza della forma scritta per i contratti con gli enti pubblici "non esclude che il complesso obbligatorio che astringe la pubblica amministrazione al privato possa risultare da un insieme di



dichiarazioni scritte oggetto di scambio tra i contraenti, dichiarazioni che nella fase formativa del contratto si atteggiavano come proposta e come accettazione tra assenti, così come avviene nella sfera della negoziazione comune" (così, segnatamente, Cass., 14 marzo 1970, n. 675; in senso conforme anche: Cass., 20 giugno 1990, n. 6210 e Cass., SS.UU., 30 marzo 1994, n. 3132) E' un filone giurisprudenziale che ha trovato ulteriore e significativa conferma anche più di recente, essendosi ribadito, chiaramente, che il "requisito della forma scritta, richiesta *ad substantiam* per la stipulazione dei contratti della P.A., nei contratti conclusi con la modalità della trattativa privata, non richiede necessariamente la redazione dell'atto su di un unico documento sottoscritto da entrambe le parti, ma può essere soddisfatto anche mediante lo scambio delle missive recanti, rispettivamente, la proposta e l'accettazione, entrambe sottoscritte ed inscindibilmente collegate, in modo da evidenziare inequivocabilmente la formazione dell'accordo, perché questa modalità di stipulazione del contratto, generalmente ammessa dall'ordinamento, non è esclusa per tali contratti dalla formula di cui al R.D. n. 2440 del 1923, art. 17" (così Cass., 27 ottobre 2017, n. 25631; analogamente: Cass., 21 luglio 2005, n. 15293, Cass., 16 aprile 2008, n. 9977, Cass., 30 maggio 2013, n. 13656).

L'indirizzo trae linfa, evidentemente, dal principio, per cui, alla stregua delle regole generali sulla formazione dell'accordo tra le parti contrattuali (art. 1326 c.c.), "nei contratti a forma vincolata non occorre che la volontà negoziale sia manifestata da entrambi i contraenti contestualmente e contemporaneamente, per modo che il requisito della forma scritta *ad substantiam*, in caso di sottoscrizioni contenute in due documenti diversi, deve intendersi osservato anche quando la seconda sottoscrizione sia espressa in un documento separato, se questo sia inscindibilmente collegato al primo, sì da evidenziare inequivocabilmente l'incontro dei consensi nelle suddette forme" (così, in particolare, Cass., 19 novembre 1991, n. 12411, ma già nello stesso senso: Cass., 7 febbraio 1972, n. 282, Cass., 26 marzo 1979, n. 1762, Cass., 20 giugno 1990, n. 6210; successivamente, tra le altre: Cass., 13 febbraio 2007, n. 3088, Cass., 11 luglio 2014, n. 15993, Cass., 24 marzo 2016, n. 5919).

Altro filone giurisprudenziale, invece maturato specificamente in tema di rapporti d'opera professionale con la Pubblica amministrazione (a partire da Cass., 14 marzo 1998, n. 2772) - si muove secondo una prospettiva più stretta, che ritiene, infatti, come "i contratti con la P.A. devono essere redatti, a pena di nullità, in forma scritta e - salva la deroga prevista dal R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 17, per i contratti con le ditte commerciali, che possono essere conclusi a distanza, a mezzo di corrispondenza "secondo l'uso del commercio" (sempre che, pure in questa ipotesi, non siano necessari accordi specifici e complessi, come di regola accade nel caso di appalto di opere pubbliche) - con la sottoscrizione, ad opera dell'organo rappresentativo esterno dell'ente, in quanto munito dei poteri necessari per vincolare l'amministrazione, e della controparte, di un unico documento, in cui siano specificamente indicate le clausole disciplinanti il rapporto. Tali regole formali sono funzionali all'attuazione del principio costituzionale di buona amministrazione in quanto agevolano l'esercizio dei controlli e rispondono



all'esigenza di tutela delle risorse degli enti pubblici contro il pericolo di impegni finanziari assunti senza l'adeguata copertura e senza la valutazione dell'entità delle obbligazioni da adempiere" (così, Cass., 20 marzo 2014, n. 6555; in precedenza, oltre la citata Cass. n. 2772/1998: Cass., 3 gennaio 2001, n. 59, Cass., 3 agosto 2004, n. 14808, Cass., S. U., 22 marzo 2010, n. 6827; più di recente: Cass., 17 marzo 2015, n. 5263, Cass., 22 dicembre 2015, n. 25798, Cass., 17 giugno 2016, n. 12540, Cass., 31 ottobre 2018, n. 27910, Cass., 20 marzo 2020, n. 7478). Dunque, secondo tale indirizzo, è la marcata esigenza di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa che condurrebbe a privilegiare una prospettiva di maggior rigore formale, "permettendo di identificare con precisione il contenuto del programma negoziale, anche ai fini della verifica della necessaria copertura finanziaria e dell'assoggettamento ai controlli dell'autorità tutoria" (così, segnatamente, Cass. n. 7478/2020, citata).

Tale contrasto è stato di recente risolto dalle SSUU con la sent. 25.3.2022 n. 9775, che ritiene non necessari a pena di validità la contestualità dell'atto, ma facendo riferimento unicamente alla ipotesi della concessione-contratto, ossia di una peculiare attività contrattuale della PA di tipo commerciale. Le SSUU hanno enunciato quindi il seguente principio di diritto: " In tema di concessione temporanea per l'occupazione di suolo pubblico in favore di un soggetto privato, con contestuale autorizzazione allo scavo, l'istanza del concessionario, con espressa assunzione dell'obbligo di rispettare anche gli impegni relativi allo scavo sanzionati con clausola penale, recepita da un regolamento comunale, per il relativo inadempimento o ritardo nell'adempimento, cui faccia seguito il rilascio del provvedimento amministrativo che richiami detto obbligo, dà luogo ad una convenzione accessiva alla concessione validamente stipulata in forma scritta "ad substantiam", in base alla disposizione di cui all'art. 17 del r.d. n. 2440 del 1923".

E' evidente a parere del Collegio- che tale principio non ignora – come detto arresto riguardi una peculiare vicenda e non si possa attingere anche alla presente fattispecie, che concerne invece la diversa fattispecie di un contratto di prestazione professionale svolta nei confronti della PA, ove le già evidenziate esigenze di controllo dell'azione amministrativa sono più preganti, sicché i contratti non solo debbano avere la forma scritta "ad substantiam", ma debbano essere consacrati anche in un unico documento, dovendo escludersi quindi che il loro perfezionamento in detta materia, in cui la PA certo non agisce *iure privatorum* ma persegue le sue finalità pubbliche mantenendo il suo potere di imperio e di supremazia nei confronti del privato, possa avvenire attraverso il semplice scambio di proposta ed accettazione tra assenti, come nelle relazioni commerciali. Del resto, il conferimento di taluni incarichi professionali richiede la forma scritta anche fra privati proprio per esigenze di certezza insite nello svolgimento di dette attività.

Nella specie quindi manca un contratto fra PA e appellante, che abbia tali requisiti.

Manca infatti un contratto avente forma scritta fra le parti, da cui sorgano obblighi e diritti reciproci, ivi incluso l'obbligo ed il correttivo diritto al pagamento della prestazione, così come va escluso che tale



contratto scritto possa essere rinvenuto ex art. 1326 cc nella proposta del 21.12.2009 e nella successiva accettazione di cui al verbale n. 68. E tanto vuoi perché occorre anche la contestualità dell'atto scritto, vuoi perché in ogni caso l'asserita proposta e l'asserita accettazione in realtà – per quanto già diffusamente esposto - non sono atti idonei comunque a tal fine.

Va per ultimo segnalato un dato, che appare sicuramente decisivo per confortare tale soluzione: in nessuno degli atti di cui si discute è individuato il corrispettivo, né vi è alcuna pattuizione del compenso, né è stata indicata la copertura finanziaria per tale spesa, non potendo essere tale requisito essenziale della attività pubblica, a garanzia delle esigenze di contabilità pubblica, ritenersi assolto con il richiamo al fatto che l'eventuale compenso sarà corrisposto utilizzando le somme ottenute dal finanziamento da richiedere. Per regola generale ai fini della valida costituzione di un'obbligazione contrattuale a carico dell'ente pubblico occorre non solo che il contratto abbia forma scritta '*ab substantiam*' - a nulla rilevando l'esistenza di una delibera dell'ente che abbia autorizzato il conferimento dell'incarico al privato - ma anche l'impegno di spesa di un apposito capitolo di bilancio. L'assenza della seconda può essere sanata solo attraverso la ricognizione postuma di debito da parte dell'ente locale, ai sensi degli artt. 191 e 194 del d.lgs. n. 267 del 2000, laddove la detta dichiarazione non ha alcuna efficacia sanante ove il contratto stipulato dalla P.A. sia privo della forma scritta. La necessità della forma scritta è peraltro da ricondurre all'esigenza di assicurare il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica Amministrazione ed a garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, atteso che solo tale forma consente di identificare con precisione l'obbligazione assunta e l'effettivo contenuto negoziale dell'atto, rendendolo agevolmente controllabile anche in punto di necessaria copertura finanziaria.

Il richiamo contenuto in gravame alla sentenza n. 20684 del 2014 per superare la necessità della forma scritta appare quindi privo di pregio, perché, in disparte che risulta allo stato rimessa alle Sezioni Unite della Corte di cassazione (Cassazione civile sez. III, 14/02/2018, n.3566), costituendo questione di massima di particolare importanza, la questione se la volontà contrattuale delle aziende speciali partecipate dallo Stato o dagli enti pubblici debba (o meno) essere necessariamente trasfusa in forma scritta, va detto che altra pronuncia pure del 2014 (Cassazione civile sez. II, 23/04/2014, n.9219) afferma invece che l'azienda speciale, quale ente pubblico strumentale dell'ente locale, pur agendo "*iure privatorum*", è soggetta alla regola che esige la forma scritta "*ad substantiam*" per i contratti della P.A., quale espressione dei principi d'imparzialità e buon andamento ex art. 97 Cost.

In ogni caso correttamente il tribunale ha escluso la auspicata equiparazione fra aziende speciali partecipate dallo Stato e Ambito Territoriale Speciale, ai fini dell'esonero dell'atto scritto, sicché la censura sul punto è del tutto priva di pregio.

L'azienda speciale, nell'ordinamento giuridico italiano, a mente dell'art. 114 TUEL è un ente pubblico economico, senza scopo di lucro, definito quale "ente strumentale" dell'ente locale dotato di personalità



giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale, è istituto del tutto diverso da quello dell'Ambito territoriale in scrutinio che invece coinvolge la gestione di interessi pubblici che fanno capo ad una comunità più ampia di quella dell'ente comunale, perché coinvolge più comuni di un territorio, per la gestione di servizi comuni di più enti territoriali diversi, laddove invece i vincoli che legano l'azienda speciale al Comune sono così stretti, sul piano della formazione degli organi, degli indirizzi, dei controlli e della vigilanza, da farla ritenere elemento del sistema amministrativo facente capo allo stesso ente territoriale. Essa, pur se dotata di autonoma personalità giuridica (che la differenzia dall'Azienda Municipalizzata, dotata unicamente di autonomia gestionale, finanziaria e contabile, ma priva di autonoma personalità), è parte dell'apparato amministrativo che fa capo al comune. Questo profilo è di per sé sufficiente a confermare anche sul punto la valutazione operata dal tribunale.

Non può, infine neppure riconoscersi alcuna efficacia, nell'ottica contrattuale prospettata, all'asserito – ma non condivisibile - riconoscimento di debito di cui alla nota del 25.1.2013 (All. H del fascicolo della fase monitoria): in disparte che una delibera comunale in assenza di un valido contratto a monte, quale fonte di obbligazione, non può configurarsi mai come ricognizione di debito, non innovando, pertanto, il detto riconoscimento la disciplina che regola la conclusione di contratti da parte della P.A., né introducendo una sanatoria per i contratti eventualmente nulli o comunque invalidi, come quelli conclusi senza la forma scritta richiesta "ad substantiam". (così Cassazione civile sez. II, 13/05/2022, n.15303), in ogni caso il tenore letterale della nota smentisce comunque l'assunto di parte appellante; la nota in esame invero è una missiva con cui il Comune di Campi s.na quale Capofila dell'ATS richiede ai Comuni destinatari di informare il Coordinamento delle determinazioni << adottate o che si intende adottare >> per dare attuazione al deliberato del Coordinamento di cui al verbale n. 68 << per il riconoscimento delle competenze maturate in virtù dell'incarico affidato >>. Non vi è dunque alcun riconoscimento di debito ex art. 1988 cc da parte del Coordinamento, perché si tratta solo di una richiesta di informazioni rivolta ai Comuni, a seguito della ricezione di nota del luglio 2012 di sollecito del ██████████ per sapere se sia stato affidato da ciascuno di essi l'incarico allo Studio ██████████ e Associati, indicato nella delibera n. 68 ed, in tale ipotesi, quali provvedimenti erano stati adottati e si stavano per adottare onde provvedere al pagamento del compenso relativo all'incarico svolto, se un incarico sia stato ritualmente affidato.

La sentenza appellata quindi è corretta e meritevole di conferma, in applicazione del principio processuale della "ragione più liquida" - desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost. – perché la pretesa azionata in sede monitoria va disattesa per mancanza di un contratto di conferimento di incarico al professionista avente forma scritta.

Tanto comporta come logico corollario l'assorbimento di ogni altra questione dedotta nei restanti motivi di appello.



La circostanza inerente l'avvenuto effettivo svolgimento dell'attività professionale, per cui si reclama il compenso da parte dell'appellante, se potrebbe semmai avere rilievo solo nell'ottica di un'azione di arricchimento, sempre ove ne sussistessero i presupposti, è circostanza del tutto priva di specifica concludenza con riferimento alla domanda di adempimento contrattuale, oggetto del presente giudizio: quindi la censura volta a evidenziare l'omesso esame da parte del tribunale della documentazione prodotta ed idonea a provare lo svolgimento effettivo della detta attività, di cui si chiede il compenso, è pertanto del tutto inconferente, perché in ogni caso lo svolgimento di detta attività non giustifica il pagamento di un corrispettivo contrattuale, se non sia sorto un valido accordo negoziale, anche considerato il fatto che il richiamo alla azione sussidiaria ex art. 2041 cc da parte del tribunale, effettuato senza alcuna valenza decisoria, è tuttavia censurato in gravame, perché asseritamente affetto da vizio di ultrapetizione, non avendo inteso l'appellante proporre alcuna azione di tale genere.

La sentenza va quindi confermata e tanto anche per quanto concerne le spese in favore delle amministrazioni terze chiamate in causa, pure poste correttamente a carico dell'attore soccombente in primo grado dal tribunale considerato che il rimborso delle spese processuali sostenute dal terzo chiamato in garanzia dal convenuto deve essere posto a carico dell'attore, ove la chiamata in causa si sia resa necessaria a seguito delle tesi fatte valere dall'attore medesimo ed esse siano risultate non fondate, non assumendo rilievo che l'attore non abbia avanzato nei confronti del terzo alcuna domanda; invece, il rimborso sarebbe invece da porre a carico di chi ha chiamato o fatto chiamare in causa il terzo, ove l'iniziativa del chiamante, rivelatasi manifestamente non fondata o lapalissianamente arbitraria, si sostanzia in un esercizio abusivo del diritto di difesa. Afferma ancora di recente la Cassazione civile (sez. II, 23/01/2023, n.1909) che *“ Attesa la lata accezione con cui il termine soccombenza è assunto nell'art. 91 Cpc, il rimborso delle spese processuali sostenute dal terzo chiamato in garanzia dal convenuto deve essere posto a carico dell'attore, ove la chiamata in causa si sia resa necessaria in relazione alle tesi sostenute dall'attore stesso e queste siano risultate infondate, a nulla rilevando che l'attore non abbia proposto nei confronti del terzo alcuna domanda, mentre il rimborso rimane a carico della parte che abbia chiamato o abbia fatto chiamare in causa il terzo qualora l'iniziativa del chiamante si riveli palesemente arbitraria”*. In difetto di alcuna arbitrarietà nella chiamata, la statuizione di primo grado va confermata anche sul punto.

Consegue quindi il rigetto dell'appello e, assorbita ogni altra questione, la conferma della sentenza appellata, se pure integrandone, con la motivazione resa dal Collegio, l'apparato argomentativo.

Anche le spese del presente grado seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo con importo più prossimo ai minimi tariffari previsti per le 3 fasi del giudizio di appello considerato il valore (€ 37.000 come dichiarato) e la complessità della causa.

Deve darsi atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dell'appellante, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il gravame, se dovuto.



P.Q.M.

La Corte d'Appello, definitivamente pronunciando sull'appello proposto da [REDACTED] nella qualità di L.R dello Studio [REDACTED] e associati, con atto di citazione notificato il 10.3.2023 nei confronti di Comune di Campi Salentina, Comune di Carmiano Comuni di Guagnano, Veglie e Salice Salentino avverso la sentenza n. 2889/2018 del Tribunale di Lecce emessa il 19/09/2019, così provvede:

1. Rigetta l'appello;
2. Conferma integralmente la sentenza appellata;
3. Condanna la parte appellante al pagamento, in favore del Comune di Campi Salentina, delle spese del presente grado del giudizio, che liquida in € 4000,00 oltre accessori di legge e di tariffa nella misura del 15 % ;
4. condanna la parte appellante al pagamento, in favore del Comune di Carmiano, delle spese del presente grado del giudizio, che liquida in € 4000,00 oltre accessori di legge e di tariffa nella misura del 15 % con distrazione in favore dell'avv. [REDACTED] dichiaratasi antistataria della parte vittoriosa;
5. condanna, ancora, la parte appellante al pagamento, in favore del Comuni di Guagnano, del Comune di Veglie e del Comune di Salice, in solido delle spese del presente grado del giudizio, che liquida in € 5000,00- considerato l'aumento del 30% per presenza di più parti aventi stessa posizione processuale (art 4, comma 2), - oltre accessori di legge e di tariffa nella misura del 15 % ;
6. Dà atto, infine, della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dell'appellante, in favore dell'erario di un importo ulteriore, pari a quello del contributo unificato previsto per il gravame, se dovuto.

Così deciso nella camera di consiglio del 9 maggio 2023

Il Consigliere est.

Dr. Consiglia Invitto

Il Presidente

Dr. Raffaella Brocca

