



21660-19

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. PIETRO CAMPANILE - Presidente -
- Dott. MARIA ROSARIA SAN GIORGIO - Consigliere -
- Dott. MAURO CRISCUOLO - Rel. Consigliere -
- Dott. GIUSEPPE DONGIACOMO - Consigliere -
- Dott. LUCA VARRONE - Consigliere -

Oggetto

DEPOSITO

Ud. 23/05/2019 -  
PU

R.G.N. 3979/2016  
Cra. 21660  
Rep. C. I.

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso 3979-2016 proposto da:

COMUNE DI TERNI, domiciliato in ROMA presso la Cancelleria della Corte di Cassazione e rappresentato e difeso dall'avvocato (omissis) giusta procura a margine del ricorso;

- **ricorrente** -

**contro**

(omissis) SRL, domiciliata in ROMA presso la Cancelleria della Corte di Cassazione e rappresentata e difesa dall'avvocato (omissis) in virtù di procura in calce al controricorso;

- **controricorrente** -

1434/1P

avverso la sentenza n. 656/2015 della CORTE D'APPELLO di PERUGIA, depositata il 13/11/2015;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 23/05/2019 dal Consigliere Dott. MAURO CRISCUOLO;

Sentito il PM nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. ALESSANDRO PEPE che ha concluso per il rigetto del primo motivo, accoglimento del secondo e del terzo motivo ed assorbimento dei restanti motivi;

Uditi l'avvocato (omissis) per il ricorrente e l'avvocato

(omissis) per la controricorrente;

### **RAGIONI IN FATTO ED IN DIRITTO**

1. La (omissis) S.r.l. conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale di Terni il Comune di Terni affinché fosse condannato al pagamento delle spese di rimozione e custodia di veicoli incidentati.

Si costituiva l'ente locale il quale eccepiva la nullità dei contratti in virtù dei quali agiva la società per difetto dei requisiti di forma, come prescritti anche dalla normativa contabile.

Il Tribunale di Terni con la sentenza n. 174 del 28 febbraio 2014 accoglieva la domanda dell'attrice e condannava il Comune al pagamento della somma di € 17.972,95, oltre accessori e spese.

Avverso tale sentenza proponeva appello principale il Comune e si costituiva la società attrice che a sua volta proponeva appello incidentale chiedendo la condanna del convenuto anche al pagamento delle spese di custodia maturate in corso di causa, anche in epoca successiva alla pronuncia di prime cure.

La Corte d'Appello di Perugia con la sentenza n. 656 del 13/11/2015 ha rigettato l'appello principale ed in accoglimento di quello incidentale ha condannato il Comune al pagamento

anche delle ulteriori somme per la custodia dei veicoli quantificate secondo le tariffe ANCSA pro tempore vigenti e sino alla data di cessazione della custodia.

Disattesa l'eccezione di inammissibilità dell'appello, in relazione al primo motivo del gravame principale con il quale si deduceva che l'attrice avesse posto in essere una mutatio libelli nella comparsa conclusionale, la Corte distrettuale rilevava che in tale atto era stata sì offerta una diversa prospettazione giuridica dei fatti addotti a fondamento della domanda, ma ciò costituiva una mera precisazione, in quanto nulla era stato mutato rispetto al petitum ed alla situazione giuridica soggettiva dalla quale sarebbe sorto il proprio diritto.

Mentre in citazione era stata dedotta l'esistenza di un contratto di deposito tacito perfezionatosi per fatti concludenti, partendo dalla previsione di cui all'art. 14 del Cds, che impone all'ente proprietario delle strade l'obbligo di mantenere le stesse in stato di pulizia e di sicurezza per la circolazione, nella comparsa erano stati rafforzati i caratteri pubblicistici dell'obbligazione. Restava però immutato che il fondamento della pretesa era un contratto di deposito, ma senza che alcuno dei fatti costitutivi della domanda fosse stato mutato, sicchè la correttezza di tale modus agendi trovava conferma anche nel recente arresto delle Sezioni Unite n. 12310/2015 che hanno ampliato le possibilità di modifica consentita delle domande.

In relazione al secondo motivo di appello che poneva la necessità del rispetto delle norme in materia di contratti degli enti locali di cui al D. Lgs. n. 267/2000, la corte di merito escludeva che potesse accedersi alla tesi della nullità.

Osservava che ancorchè la legge preveda che la spesa debba essere preceduta da una delibera che ne preveda l'impegno, registrata sul competente capitolo di bilancio di previsione,

occorreva fare però riferimento alla possibilità per gli stessi enti locali di effettuare una ricognizione ex art. 194 del citato D. Lgs. dei debiti fuori bilancio.

Ne derivava che la natura pubblicistica dell'ente debitore non è di per sé idonea a far "deflettere le obbligazioni contratte nell'esercizio di pubbliche funzioni e servizi di competenza".

Lo stesso principio di buon andamento della PA di cui all'art. 97 Cost., impone di ritenere che le norme di contabilità pubblica non possono essere considerate come un lucchetto con il quale si nega alle controparti ogni possibilità di spesa in ragione dei limiti di contabilità pubblica, laddove vi siano delle situazioni contingenti che richiedono un'azione immediata che non consentono l'attivazione dell'articolata procedura di iscrizione a bilancio delle spese da sostenere.

Né appariva invocabile la responsabilità diretta del funzionario o del dipendente pubblico che ha dato causa alla spesa, atteso che lo stesso art. 191 co. 4 prevede che il rapporto obbligatorio diretto riguarda solo la parte non riconoscibile ai sensi dell'art. 194 co. 1 lett. e), che reputa legittimi debiti fuori bilancio per acquisizioni di beni e servizi nell'ambito dell'espletamento delle pubbliche funzioni.

In tal caso la spesa era da ritenersi imposta dallo stesso art. 14 del CDS che impone agli enti proprietari delle strade di eliminare gli intralci alla sicurezza della circolazione.

Ciò faceva sì che fosse irrilevante la circostanza che gli interventi di rimozione ed affidamento in custodia fossero stati sollecitati da organi di polizia diversi dalla polizia municipale, rilevando unicamente la qualità di ente proprietario della strada.

In tal senso poi osservava che le strade oggetto di causa non potevano essere reputate statali, atteso che i sinistri si erano

verificati su arterie di circolazione che univano il capoluogo del comune con le sue frazioni, rilevando in tale direzione che il Comune di Terni aveva una popolazione superiore ai diecimila abitanti, venendo quindi in gioco il disposto dall'art. 2 co. 7 del CDS che in tal caso prevede che le strade abbiano sempre natura comunale.

Ancora, una volta ritenuto che tale obbligo di attivazione del Comune sussista anche nel caso di sinistri che vedano coinvolte delle persone con lesioni personali, doveva escludersi che si potesse ravvisare un'ipotesi di negotiorum gestio rappresentativa ex art. 2028 e ss. c.c. nei confronti dei proprietari dei veicoli incidentati.

Infatti, oltre a doversi ribadire che la rimozione è funzionale alla cura di un interesse proprio del proprietario della strada, anche a voler ammettere che sussista l'interesse esclusivo dei proprietari dei veicoli, nella specie non vi era stata alcuna comunicazione da parte del Comune al preteso mandante, con la conseguenza che dell'atto doveva rispondere il mandatario ex art. 1711 co. 2 c.c. Tale conclusione trovava conferma poi nella giurisprudenza di legittimità che aveva ritenuto che in caso di rimozione dei veicoli in sosta d'intralcio, il proprietario della strada o il concessionario sono tenuti a sostenere i relativi costi, salvo rivalsa nei confronti del proprietario del veicolo.

In relazione poi alla contestazione del quantum, la sentenza d'appello rilevava che, sebbene i veicoli non fossero sottoposti a sequestro, poteva invocarsi per analogia la normativa prevista per i veicoli sequestrati, potendo quindi farsi applicazione delle tariffe nazionali ANCSA, anche in via equitativa.

Infine, poiché la domanda era stata avanzata dall'attrice anche per il periodo di custodia successivo all'introduzione del

giudizio, la domanda andava accolta anche per tale ulteriore lasso temporale e sino alla data di cessazione della custodia.

**2.** Per la cassazione di tale sentenza ha proposto ricorso il Comune di Terni sulla base di sei motivi.

La (omissis) S.r.l. ha resistito con controricorso.

Entrambe le parti hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza.

**3.** Il primo motivo di ricorso denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 183 co. 6 c.p.c., dell'art. 189 c.p.c. e dell'art. 112 c.p.c. in relazione all'art. 360 co. 1 n. 3 c.p.c.

Assume il ricorrente che sarebbe erronea l'affermazione del giudice di appello secondo cui non vi sarebbe stata un'indebita modificazione della domanda tra quanto richiesto in citazione e quanto dedotto nella comparsa conclusionale, essendo poi del tutto erroneo il riferimento all'arresto delle Sezioni Unite n. 12310/2015 che prevede sì la possibilità di mutamento della domanda ma sempre nei limiti delle memorie di cui al primo comma dell'art. 183 c.p.c.

Il motivo è infondato.

In tal senso, pur dovendosi correttamente inquadrare la censura nel vizio di cui al n. 4 dell'art. 360 co. 1 c.p.c., la critica non si confronta con l'effettivo contenuto della decisione gravata, la quale, in relazione al tema concernente la pretesa immutazione della domanda in sede di comparsa conclusionale, ha fatto sì richiamo all'arresto delle sezioni unite sopra menzionato, ma non già al fine di assumere che la vicenda sia sussumibile nel medesimo caso lì delibato, quanto piuttosto per rafforzare la conclusione secondo cui, alla luce della concreta esposizione delle posizioni difensive dell'attrice, non vi era stata alcuna modificazione dell'originaria domanda.

Va, infatti, osservato che i giudici di appello hanno fondato il rigetto dello specifico mezzo di gravame del Comune osservando che in realtà la società non aveva modificato né il petitum né la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio (da ritenersi che tale espressione intendeva designare la causa petendi) sollecitando solo una più corretta qualificazione giuridica della stessa vicenda fattuale portata all'attenzione del giudice, e cioè l'esercizio di quel potere che compete esclusivamente al giudice, tenuto a valutare i fatti portati alla sua attenzione, individuando la norma in concreto applicabile.

Nella specie la sentenza gravata ha rimarcato come nella citazione si adduceva l'esistenza di un contratto di deposito di veicoli concluso per facta concludentia da parte dei funzionari della Polizia stradale comunale in attuazione di quanto prescritto dall'art. 14 del CDS, essendosi in comparsa conclusionale semplicemente ribadito la vincolatività di tale ultima previsione che imporrebbe di ritenere concluso ex lege un contratto di deposito. A fronte di tale argomentazione la censura sviluppata in motivo non muove alcuna specifica critica, ed omette di rilevare come i giudici di appello hanno sostanzialmente ritenuto che fossero rimasti del tutto immutati gli elementi identificativi della domanda.

**4.** Il secondo motivo di ricorso denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 99 e 112 c.p.c., nonché dell'art. 56 della legge n. 241/90 (rectius n. 142/1990), ora 192 del D. Lgs. n. 267/2000, degli artt. 16, 17 e 18 del r.d. n. 2440/1923 e dell'art. 1418 c.c.

Assume l'ente locale che la sentenza gravata ha disatteso il motivo di appello, con il quale si reiterava la questione della nullità del contratto per difetto della forma scritta ad substantiam imposti per i contratti della P.A., facendo

riferimento al diverso profilo della carenza dell'impegno di spesa.

Il terzo motivo lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 99 e 112 c.p.c., nonché dell'art. 56 della legge n. 241/90 (rectius n. 142/1990), ora 192 del D. Lgs. n. 267/2000, degli artt. 16, 17 e 18 del r.d. n. 2440/1923 e dell'art. 1418 c.c. anche con riferimento all'art. 360 co. 1 n. 5 c.p.c., per difetto assoluto di motivazione quanto alla deduzione della difesa convenuta circa l'assoluta carenza di forma scritta per il contratto di deposito fatto valere in giudizio.

Il quarto motivo di ricorso denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 35 del D. Lgs. n. 77/1995 ora sostituito dagli artt. 183-194 del D. Lgs. n. 267/2000, dell'art. 1418 c.c. e dell'art. 97 Cost.

Rileva il ricorrente che la sentenza gravata ha ritenuto irrilevante l'assenza di un formale impegno di spesa reputando che a ciò potesse porsi rimedio con il richiamo all'istituto del riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Tuttavia, l'esame della normativa degli enti locali consente di ribadire l'imprescindibilità dell'esistenza di un formale impegno di spesa, che appare sì suscettibile di rimedio con un successivo riconoscimento del debito fuori bilancio, atto che però non risulta essere stato adottato nella fattispecie.

L'assenza di tale ulteriore atto, la cui adozione rientra nella discrezionalità del Comune, non consente quindi di ritenere che il contratto intercorso tra le parti sia valido.

**4.1** I tre motivi che possono essere congiuntamente esaminati per la loro connessione sono fondati.

In via preliminare va evidenziato che la società controricorrente ha prodotto unitamente alle memorie ex art. 378 c.p.c. una serie di documenti che fuoriescono dall'ambito



di quelli che sono suscettibili di produzione ex art. 372 c.p.c.,  
così che degli stessi la Corte non potrà tenere conto ai fini della  
decisione.

Rileva in primo luogo il Collegio che in punto di fatto è stato  
accertato dal giudice di merito, con affermazione che non  
risulta in alcun modo messa in discussione dalle difese spiegate  
in questa sede, che i veicoli dei quali è stata disposta la  
rimozione e l'affidamento in custodia alla società non sono stati  
sottoposti a sequestro (cfr. pag. 9 e ss. della sentenza  
impugnata, laddove si ritiene che sia possibile in ogni caso  
invocare in via analogica le tariffe ANCSA, ancorchè  
espressamente dettate per le ipotesi di beni sottoposti a  
sequestro).

Sempre in questa direzione rileva altresì che la fonte del  
dovere per il personale della polizia stradale di disporre la  
rimozione e l'affidamento in custodia sia stata individuata nella  
sola previsione di cui all'art. 14 del CDS, norma che  
effettivamente, alla luce della giurisprudenza di questa Corte  
(cfr. Cass. n. 17178/2008; Cass. n. 12529/2011) fonda  
l'obbligo per i proprietari od i concessionari di strade pubbliche  
di provvedere alla manutenzione, gestione e pulizia di esse, da  
ritenersi comprensivo della rimozione, custodia e se del caso  
demolizione sia dei veicoli lasciati in sosta d'intralcio, sia di  
quelli abbandonati, e di sostenere i relativi oneri e spese, salvo  
rivalsa nei confronti del proprietario del veicolo.

Tuttavia se da tale norma può ricavarsi il dovere della PA di  
attivarsi per porre rimedio alle situazioni contemplate dall'art.  
14 citato, le Sezioni Unite di questa Corte (Cass. S.U. n.  
23458/2015), ancorchè con riferimento al caso di veicoli  
sottoposti a sequestro, hanno precisato che il profilo  
pubblicistico che deriva dall'obbligo scaturente dalla legge di

prestare un pubblico servizio si accompagna ad un profilo privatistico e di natura convenzionale quando la stessa P.A. si valga della facoltà di adottare strumenti negoziali e non di poteri autoritativi per garantire lo svolgimento di detto servizio. In tale ottica, diviene quindi risolutivo ai fini della decisione del caso in esame, proprio il riscontro dell'assenza di un formale provvedimento di sequestro dei veicoli per la cui custodia e rimozione viene chiesto il compenso da parte della controricorrente.

Infatti, nel caso di veicoli assoggettati a misura cautelare, la giurisprudenza di questa Corte anche di recente ha avuto modo di affermare che (cfr. Cass. n. 15515/2018) nel caso di sequestro amministrativo, ad opera della polizia municipale di un comune, di un veicolo per violazioni del codice della strada e di suo affidamento in custodia a soggetto pubblico o privato, diverso sia dall'amministrazione che ha eseguito il sequestro sia dal proprietario del mezzo sequestrato, obbligata ad "anticipare" - salvo recupero dall'autore della violazione, dall'eventuale obbligato in solido, o dal soggetto in favore del quale viene disposta la restituzione del veicolo medesimo - le spese spettanti al custode è, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del d.P.R. n. 571 del 1982, l'amministrazione comunale cui appartiene il pubblico ufficiale che ha posto in essere il sequestro, la quale è, pertanto, passivamente legittimata rispetto alla domanda del custode stesso di pagamento delle summenzionate spese (conf. Cass. n. 6067/2015).

Per tale ipotesi viene in rilievo proprio la previsione di cui al citato d.P.R. n. 571 del 1982 il cui articolo 8 prevede che per i casi di sequestro di veicoli a motore e di natanti, il pubblico ufficiale che ha proceduto al sequestro, se riconosce che non è possibile o non conviene custodire il veicolo a motore o il



natante presso uno degli uffici di cui al primo comma dell'articolo precedente, può disporre che la custodia avvenga presso soggetti pubblici o privati individuati dai prefetti e dai comandanti di porto capi di circondario qualora si tratti di natanti, ovvero può disporre che la stessa avvenga in luogo diverso nominando il custode ed informando il capo dell'ufficio ovvero il dipendente preposto al servizio ai sensi del secondo comma del precedente art. 7, aggiungendo al secondo comma che i prefetti e i comandanti di porto capi di circondario provvedono, annualmente, alla ricognizione dei soggetti di cui al comma precedente ai quali può essere affidata la custodia dei veicoli a motore e dei natanti sottoposti a sequestro. Analoga previsione è poi contenuta nell'art. 394 del d.P.R. n. 495/1992 secondo cui: "Nel caso di sequestro del veicolo ai sensi dell'art. 213, comma 2, del codice, il veicolo è condotto nel luogo scelto per la custodia, giusta i commi 3 e 4, a cura dell'organo procedente. Se è presente il conducente, il veicolo è condotto dal medesimo a cura e sotto la vigilanza dell'organo procedente. In tutti gli altri casi questo provvede al trasferimento o al traino del veicolo con i mezzi che ritiene più idonei, in modo da non apportare danno al veicolo stesso; le spese relative rientrano tra quelle attinenti all'esecuzione del sequestro (comma 1). La custodia del veicolo e delle altre cose sequestrate è disposta di preferenza presso l'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore della violazione. Il preposto all'ufficio o comando nomina un custode tra i componenti dell'ufficio o comando che dia garanzie di idoneità all'assolvimento degli obblighi di custodia (comma 2). Se non è possibile o non conviene custodire il veicolo o le altre cose sequestrate presso l'ufficio o comando di cui al comma 2, il preposto all'ufficio o comando stesso dispone che il sequestro



avvenga in un idoneo locale appartenente ad uno dei soggetti pubblici o privati indicati in un elenco annualmente predisposto dal prefetto competente. Il soggetto predetto è nominato custode (comma 4)".

E' quindi sulla scorta di tale complesso quadro normativo che si è affermato (Cass. n. 9394/2015), che nel caso di sequestro amministrativo di veicolo per violazioni al codice della strada, eseguito dalla polizia municipale di un comune ed affidato in custodia a soggetto pubblico o privato, diverso sia dall'amministrazione che ha eseguito il sequestro sia dal proprietario del veicolo sequestrato, obbligato ad anticipare - salvo recupero dall'autore della violazione, dall'eventuale obbligato in solido, o dal soggetto in favore del quale viene disposta la restituzione del veicolo - le spese per la custodia del veicolo medesimo spettanti a detto custode è - ai sensi del D.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, art. 11, comma 1 - l'amministrazione comunale cui appartiene il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro, la quale è pertanto passivamente legittimata rispetto alla domanda del custode volta al pagamento delle spese predette".

È la specifica disciplina dettata per il sequestro che assicura la predeterminazione del soggetto cui possa essere validamente affidata la custodia dei veicoli sequestrati che consente poi al pubblico ufficiale che provveda all'adozione della misura cautelare di poter direttamente affidare il veicolo al soggetto indicato nell'elenco appositamente predisposto di norma dal prefetto, senza dovere procedere alla stipula di un nuovo contratto, e permettendo al custode di poter poi legittimamente reclamare il proprio corrispettivo nei confronti dell'amministrazione cui appartiene il funzionario che abbia disposto la custodia.

Al di fuori però di tale ipotesi, espressamente regolamentata da una normativa specifica, e pur riconoscendo come doverosa l'attività della amministrazione o del concessionario titolare della strada finalizzata ad assicurare la sicurezza della circolazione ai sensi del citato art. 14, il diritto al corrispettivo dell'affidatario del veicolo non può prescindere dalla valida assunzione di un'obbligazione contratta in conformità delle regole che presidono all'attività negoziale della stessa P.A. ( si veda a tal fine Cass. n. 5766/2016, nonché Cass. n. 9751/2011, chiamate a valutare la pretesa della società cui un Comune aveva demandato il servizio di rimozione coattiva dei veicoli in sosta vietata, nonché della custodia di quelli rimossi perché vengano custoditi presso il parcheggio di pertinenza della società stessa, in attesa del ritiro da parte dei rispettivi proprietari, in relazione alla permanenza dei veicoli in custodia oltre il termine pattuito o, in ogni caso, dopo la richiesta avanzata dalla depositaria, dalla cui motivazione si ricava che il servizio in oggetto era stato formalizzato con apposto contratto).

Occorre quindi far riferimento alla costante giurisprudenza di questa Corte (cfr. da ultimo Cass. n. 27910/2018; Cass. n. 20033/2016) secondo cui, ex artt. 16 e 17 del r.d. n. 2440 del 1923, i requisiti di validità dei contratti posti in essere dalla P.A., anche "iure privatorum", attengono essenzialmente alla manifestazione della volontà ed alla forma: la prima deve provenire dall'organo al quale è attribuita la legale rappresentanza (previe eventuali delibere di altri organi), mentre la forma deve essere, a pena di nullità, scritta, al fine precipuo di consentire i controlli cui l'azione amministrativa è sempre soggetta. Il difetto di tali requisiti esclude la sussistenza di un contratto, configurandosi, invero, un

comportamento di fatto privo di rilievi di sorta sul piano giuridico... per l'assenza in radice dell'accordo tra le parti, ... richiesto dall'art. 1321 c.c., anche per la costituzione di un contratto invalido e non opponibile ai terzi (in tal senso, e con specifico riferimento ad ipotesi di affidamento di veicoli in custodia sussumibile nella medesima fattispecie oggetto del presente procedimento, si veda da ultimo Cass. n. 10354/2019).

Nella fattispecie, la sentenza gravata si è soffermata essenzialmente sul diverso profilo di invalidità derivante dall'assenza di impegno di spesa per il contratto di deposito oggetto di causa, senza in alcun modo esaminare il diverso profilo di patologia del contratto legato all'assenza di una valida forma scritta, omissione questa che già impone la cassazione della sentenza gravata.

Né appare idoneo a supplire a tale carenza il richiamo contenuto in motivazione (pag. 6) alla ricorrenza di una situazione contingente che imponeva un'azione immediata, occorrendo a tal fine far riferimento sempre al costante orientamento di questa Corte secondo cui (Cass. n. 20763/2009) la norma dell'art. 23, comma 3, del d.l. 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge n. 144 del 1989 - successivamente trasfusa nell'art. 35, comma 3, del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, e nell'art. 191, comma 3, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - secondo cui per i lavori di somma urgenza disposti dalle Amministrazioni comunali e provinciali l'ordinazione fatta a terzi deve essere regolarizzata improrogabilmente entro trenta giorni, è norma applicabile anche ai contratti di appalto di lavori pubblici, sicchè la mancata regolarizzazione, che corrisponde ad un preciso obbligo della P.A., costituisce una violazione che può essere



fatta valere non solo dal terzo contraente, ma anche dalla stessa Amministrazione, e che è finalizzata ad evitare l'accumularsi di debiti fuori bilancio, deve intervenire necessariamente nel termine sopra indicato e, in mancanza, non può ritenersi sussistente un valido rapporto obbligatorio tra l'Amministrazione ed il terzo (conf. Cass. n. 19037/2010; Cass. n. 1073/2016; nonché Cass. n. 19038/2010; Cass. n. 669/2003; Cass. n. 13276/2000 per le ipotesi di cd. cottimo fiduciario).

Del pari fondate appaiono le censure del Comune quanto alla dedotta violazione delle regole in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

La sentenza impugnata, pur avendo preso atto che il contratto di deposito, peraltro carente, come detto, del requisito di forma scritta, non era stato preceduto da un formale impegno di spesa, ha ritenuto che tale norma di contabilità non assumesse rilievo nella fattispecie, in quanto, poichè si trattava di obbligazioni riconducibili all'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza (e ciò ai sensi dell'art. 14 del CDS), ha ritenuto che ciò non influisse sulla validità del contratto facendo da un lato riferimento alla urgenza della situazione che imponeva l'affidamento in custodia (motivazione che come si è detto è priva di pregio), e dall'altro alla possibilità concessa all'ente di riconoscere la legittimità del debito fuori bilancio ex art. 194 del D. Lgs. n. 267/2000.

Tale ragionamento, supportato soprattutto dal richiamo alla doverosità del servizio di rimozione dei veicoli dalla sede stradale, ove gli stessi rechino intralcio alla circolazione, perviene di fatto alla conclusione secondo cui il riconoscimento dei debiti fuori bilancio sarebbe doverosa, potendosi quindi anche prescindere dalla formale adozione di un provvedimento.

Trattasi però di conclusione che contrasta in maniera evidente con la pacifica giurisprudenza di legittimità la quale ha affermato che (cfr. Cass. 1510/2015) il riconoscimento di un debito fuori bilancio, ex art. 5 del d.lgs. 15 settembre 1997, n. 342, poi trasfuso nell'art. 194, comma 1, lett. e), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, costituisce un procedimento discrezionale che consente all'ente locale di far salvi nel proprio interesse - accertati e dimostrati l'utilità e l'arricchimento che ne derivano, per l'ente stesso, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza - gli impegni di spesa per l'acquisizione di beni e servizi in precedenza assunti tramite specifica obbligazione, ancorché sprovvista di copertura contabile, ma non introduce una sanatoria per i contratti nulli o, comunque, invalidi - come quelli conclusi senza il rispetto della forma scritta "ad substantiam" - né apporta una deroga al regime di inammissibilità dell'azione di indebito arricchimento di cui all'art. 23 del d.l. 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144 (conf. Cass. n. 25373/2013).

Risulta quindi evidente l'erroneità della soluzione del giudice di appello che, oltre ad avere escluso che potesse nella specie, in assenza dell'impegno di spesa, invocarsi la responsabilità diretta ed a titolo contrattuale dell'appartenente alla P.A. che aveva commissionato l'attività contrattuale, ha altresì reputato che la riconducibilità dell'attività prestata a quella dovuta nell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi, comportasse un automatico riconoscimento del debito fuori bilancio, impedendo che potesse ravvisarsi la nullità del contratto dedotto in giudizio dalla società.

La sentenza impugnata deve pertanto essere cassata, ma non ricorrendo la necessità di ulteriori accertamenti in fatto, attesa



la nullità del titolo contrattuale dal quale deriverebbe la richiesta di adempimento contrattuale avanzata dalla società attrice, può essere decisa nel merito con il rigetto dell'originaria domanda attorea.

5. L'accoglimento dei motivi da due a quattro, comporta poi l'assorbimento del quinto motivo che lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 1376, 1766 e 1781 c.c., dell'art. 14 del CDS, nonché degli artt. 2028 e 2030 c.c., laddove la sentenza d'appello avrebbe fondato la responsabilità del Comune anche per effetto di una negotiorum gestio non rappresentativa, nonché del sesto motivo che lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 1766 e 1418 c.c., laddove sono state ritenute applicabili in via analogica le tariffe ANCSA dettate per la custodia dei veicoli sottoposti a sequestro, in contrasto con il fatto che nella vicenda non vi era stato alcun valido contratto, e che in ogni caso deve ritenersi che il contratto di deposito sia presuntivamente gratuito.
6. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

#### **PQM**

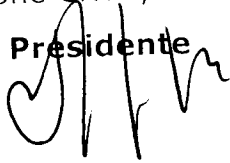
La Corte accoglie il secondo, il terzo ed il quarto motivo di ricorso, rigetta il primo motivo, ed assorbiti i restanti, cassa la sentenza impugnata e decidendo nel merito rigetta la domanda proposta dalla (omissis) S.r.l.;

Condanna la controricorrente al rimborso delle spese di lite che liquida in complessivi € 13.700,00, di cui € 3.500,00 per il giudizio di primo grado, € 4.000,00 per il giudizio di appello ed € 6.000,00 per il giudizio di legittimità, oltre € 200,00 per esborsi, spese generali pari al 15 % sui compensi, ed accessori di legge.

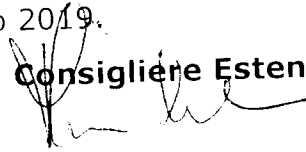


Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della 2<sup>a</sup>  
Sezione Civile, in data 23 maggio 2019.

**Il Presidente**



**Il Consigliere Estensore**



IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
Dott.ssa Simona Cicardello

DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
Roma, 23 AGO. 2019

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
Dott.ssa Simona Cicardello