

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: Contratti - Forma scritta - Necessità - Funzione - Richiesta anche in caso di modifiche successive del rapporto - Sussiste.

Cass. civ., Sez. VI, 23 febbraio 2022, n. 5996

- in *Guida al dir.*, 13, 2022, pag. 77.

“[...] in tema di contratti con la Pubblica Amministrazione, questa Corte ha infatti affermato costantemente il principio, che il Collegio condivide ed intende ribadire anche in questa sede, secondo cui la relativa stipulazione deve aver luogo, a pena di nullità, in forma scritta, ai fini della quale è necessaria la redazione un apposito documento, recante la sottoscrizione della controparte e della persona fisica titolare dell'organo cui spetta il potere di rappresentare l'ente pubblico nei confronti dei terzi, dal quale possa desumersi la concreta instaurazione del rapporto, con le indispensabili determinazioni in ordine alla prestazione da rendere e al compenso da corrispondere [...];

che tale regime formale, funzionale all'attuazione del principio costituzionale di buona amministrazione, in quanto volto ad agevolare l'esercizio dei controlli e rispondente all'esigenza di tutela delle risorse degli enti pubblici contro l'assunzione d'impegni finanziari privi di adeguata copertura e non sorretti da una preventiva valutazione dell'entità delle obbligazioni da adempiere [...] trova applicazione ai fini non solo dell'instaurazione del rapporto, ma anche di eventuali successive modificazioni [...].”

Svolgimento del processo

che, con sentenza emessa il 30 agosto 2016, il Tribunale di Catania accolse l'opposizione proposta dall'Istituto Comprensivo Statale I.C. Malerba avverso il decreto ingiuntivo n. 89/13, emesso l'8 dicembre 2012 su ricorso della Dussmann Service S.r.l., in qualità di mandataria del Raggruppamento Temporaneo d'Imprese costituito con il Consorzio Management, rigettando la domanda di pagamento del corrispettivo richiesto per il servizio di pulizia effettuato dalla predetta società in esecuzione del contratto normativo stipulato il 30 settembre 2010 con l'Ufficio Scolastico Regionale e del contratto attuativo stipulato il 19 aprile 2011 con l'Istituto;

che il gravame interposto dalla Dussmann è stato accolto con sentenza del 21 dicembre 2020, con cui la Corte d'appello di Catania ha condannato l'Istituto al pagamento della somma di Euro 17.306,82, oltre interessi;

che avverso la predetta sentenza l'Istituto ha proposto ricorso per cassazione, per tre motivi, al quale la Dussmann ha resistito con controricorso.

Motivi della decisione

che con il primo motivo d'impugnazione il ricorrente denuncia la violazione e/o la falsa applicazione dell'art. 1326 c.c. e del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, artt. 16 e 17, censurando la sentenza impugnata per aver ritenuto che la corrispondenza intercorsa tra il Ministero dell'istruzione e la Prefettura di Catania avesse determinato la conclusione di un patto aggiuntivo modificativo del contratto normativo e del contratto attuativo, senza tener conto della diversità dei soggetti con cui gli stessi erano stati stipulati, della riferibilità della conclusione per mezzo di corrispondenza alle sole ipotesi di trattativa privata e dell'inapplicabilità del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 32, comma 14, con la conseguente necessità, ai fini della modificazione, di un contratto stipulato in forma scritta a pena di nullità;

che il motivo è fondato;

che la sentenza impugnata ha infatti accertato che, a seguito della stipulazione del contratto normativo tra la Dussmann e l'USR e del contratto attuativo tra l'Istituto Scolastico e la predetta società, quest'ultima formulò una proposta modificativa, inoltrata dal Prefetto di Catania al Ministero dell'istruzione e dallo stesso accettata, che prevedeva la corresponsione di somme aggiuntive in favore dell'appaltatrice, al fine di garantire il mantenimento fino alla conclusione dell'anno scolastico di un certo numero di lavoratori ereditati dalla precedente gestione del servizio; che è peraltro pacifico che all'accettazione della predetta proposta da parte del Ministero non fece seguito la stipulazione di alcun atto modificativo nè del contratto normativo concluso con l'USR nè di quello attuativo concluso con l'Istituto;

che non può pertanto condividersi l'affermazione della sentenza impugnata, secondo cui l'accettazione della proposta avrebbe comportato la stipulazione di un patto aggiuntivo al contratto normativo, incidente sul corrispettivo complessivamente pattuito per il servizio di pulizia, la cui rideterminazione mediante un accordo successivo concluso a distanza tra le parti doveva considerarsi vincolante anche per l'Istituto, costituendo il contratto normativo parte integrante della disciplina del rapporto contrattuale;

che, in tema di contratti con la Pubblica Amministrazione, questa Corte ha infatti affermato costantemente il principio, che il Collegio condivide ed intende ribadire anche in questa sede, secondo cui la relativa stipulazione deve aver luogo, a pena di nullità, in forma scritta, ai fini della quale è necessaria la redazione un apposito documento, recante la sottoscrizione della controparte e della persona fisica titolare dell'organo cui spetta il potere di rappresentare l'ente pubblico nei confronti dei terzi, dal quale possa desumersi la concreta instaurazione del rapporto, con le indispensabili determinazioni in ordine alla prestazione da rendere e al compenso da corrispondere

(cfr. ex plurimis, Cass., Sez. II, 15/06/2020, n. 11465; 6/10/2016, n. 20033; Cass., Sez. I, 4/11/2013, n. 24679);

che tale regime formale, funzionale all'attuazione del principio costituzionale di buona amministrazione, in quanto volto ad agevolare l'esercizio dei controlli e rispondente all'esigenza di tutela delle risorse degli enti pubblici contro l'assunzione d'impegni finanziari privi di adeguata copertura e non sorretti da una preventiva valutazione dell'entità delle obbligazioni da adempiere (cfr. Cass., Sez. I, 20/03/2014, n. 6555; 26/01/2007, n. 1752), trova applicazione ai fini non solo dell'instaurazione del rapporto, ma anche di eventuali successive modificazioni (cfr. Cass., Sez. I, 14/04/2011, n. 8539; Cass., Sez. III, 9/01/2007, n. 209; 12/04/2006, n. 8621;

che la necessità della formazione di un unico documento, anche non sottoscritto contemporaneamente dalle parti, consente di escludere la validità di un contratto concluso a distanza, mediante lo scambio di separate dichiarazioni dei contraenti, dovendosi riconoscere carattere eccezionale all'ultima fattispecie prevista dal R.D. n. 2440 del 1923, art. 17, la quale, riferendosi esclusivamente a quei negozi in cui, per esigenze di praticità, la definizione del contenuto dell'accordo è rimessa agli usi commerciali, non può essere ritenuta espressiva di un canone generale in virtù del quale l'onere della forma scritta ad substantiam possa considerarsi adempiuto anche in presenza di un consenso formatosi sulla base di atti scritti successivi atteggiatisi come proposta e accettazione tra assenti (cfr. Cass., Sez. III, 20/03/2020, n. 7478; 17/06/2016, n. 12540; Cass., Sez. II, 31/10/2018, n. 27910);

che nella specie, peraltro, anche a voler ritenere che, in quanto proveniente direttamente dal Ministero, l'accettazione della proposta formulata dalla Dussmann risultasse sufficiente ai fini della modificazione del contratto normativo, nonostante l'assenza di una dichiarazione scritta di volontà dello USR, l'estraneità del relativo contenuto alla disciplina giuridica del rapporto, tipicamente spettante al contratto normativo, e la sua incidenza sulle condizioni economiche, la cui definizione è normalmente rimessa al contratto attuativo, poste anche in relazione con il mancato coinvolgimento dell'Istituto, avrebbero imposto di escludere l'efficacia nei confronti dello stesso dell'accordo intervenuto tra le altre parti;

che, in attuazione del principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi, la L. 15 marzo 1997, n. 59, art. 21, comma 1, ha infatti previsto l'attribuzione della personalità giuridica, oltre che agli istituti tecnici, che ne erano già in possesso, anche ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, ai quali il D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, art. 14, ha inoltre riconosciuto le funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica relative, tra l'altro, alla amministrazione e alla gestione del patrimonio;

che l'esercizio delle predette funzioni è stato specificamente disciplinato dal D.M. 1 febbraio 2001, n. 44, che ha riconosciuto alle istituzioni scolastiche piena capacità negoziale, consentendo alle stesse di stipulare convenzioni e contratti nelle forme previste dalle relative disposizioni di legge (art. 31, comma 1), ed attribuendo al dirigente la rappresentanza legale (art. 32, comma 1), mentre agli Uffici Scolastici Regionali, quali articolazioni periferiche del Ministero, sono rimaste riservate esclusivamente le funzioni residue allo Stato, in particolare quelle inerenti all'attività di supporto alle istituzioni scolastiche autonome (D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 75, comma 3);

che l'autonomia in tal modo riconosciuta alle istituzioni scolastiche, sotto il profilo sia dell'amministrazione del patrimonio che dell'instaurazione di rapporti giuridici con i terzi, impedendo di estendere automaticamente alle stesse gli effetti di accordi conclusi dall'organizzazione ministeriale, in assenza di specifiche disposizioni, consente di escludere, nella specie, la possibilità di attribuire al consenso eventualmente formatosi in ordine alla quantificazione del corrispettivo tra il Ministero e l'impresa appaltatrice una portata vincolante anche nei confronti dell'Istituto ricorrente;

che il ricorso va pertanto accolto, restando assorbiti il secondo ed il terzo motivo d'impugnazione, con cui il ricorrente ha dedotto la violazione e/o la falsa applicazione dell'art. 1372 c.c., commi 1 e 3 (recte: comma 2), e dell'art. 2 del contratto attuativo, ribadendo che, in quanto stipulato dalla Dussmann con l'USR, il contratto normativo poteva essere rinegoziato o modificato soltanto con il coinvolgimento delle parti originarie;

che la sentenza impugnata va conseguentemente cassata, e, non risultando necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa può essere decisa nel merito, ai sensi dell'art. 384 c.p.c., comma 2, con il rigetto della domanda proposta nel procedimento monitorio;

che le spese dei tre gradi di giudizio seguono la soccombenza, e si liquidano come dal dispositivo.

P.Q.M.

accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, rigetta la domanda proposta dalla Dussmann Service S.r.l.; condanna la controricorrente al pagamento delle spese processuali, che liquida in Euro 3.600,00 per compensi, oltre alle spese prenotate a debito, per il giudizio di primo grado, in Euro 2.400,00 per compensi, oltre alle spese prenotate a debito, per il giudizio di appello, ed in Euro 2.500,00 per compensi, oltre alle spese prenotate a debito, per il giudizio di legittimità.

Conclusioni

Così deciso in Roma, il 1 dicembre 2021.

Depositato in Cancelleria il 23 febbraio 2022