

Corte di Cassazione civ Sezione 1 Civile
Sentenza del 12 ottobre 2007, n. 21435

Integrale

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - CONTRATTI - CONTRATTO D'OPERA PROFESSIONALE - REQUISITI DI FORMA

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. PROTO Vincenzo - Presidente

Dott. VITRONE Ugo - Consigliere

Dott. SALME' Giuseppe - Consigliere

Dott. SALVAGO Salvatore - rel. Consigliere

Dott. FORTE Fabrizio - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

BA. LI. GI., elettivamente domiciliato in ROMA VIA G. FERRARI 35, presso l'avvocato MARZI MASSIMO, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato MAIOLINO ANGELO, giusta procura in calce al ricorso;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI ROSA';

- intimato -

e sul 2 ricorso n. 26308/03 proposto da:

COMUNE DI ROSA', in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA via GIROLAMO da CARPI 6, presso l'Avvocato RICCARDO SZEMERE, rappresentato e difeso dagli avvocati DANNI LAGO LIVIO, giusta procura a margine del controricorso e ricorso incidentale;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

contro

BA. LI. GI.;

- intimato -

avverso la sentenza n. 914/03 della Corte d'Appello di VENEZIA, depositata il 12/06/03;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 13/07/2007 dal Consigliere Dott. Salvatore SALVAGO;

udito, per il ricorrente, l'Avvocato MAIOLINO che ha chiesto l'accoglimento del ricorso principale, rigetto del ricorso incidentale;

udito, per il resistente, l'Avvocato SZEMERE che ha chiesto il rigetto del ricorso principale, accoglimento del ricorso incidentale;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. ABBRITTI Pietro, che ha concluso per l'accoglimento del primo motivo del ricorso incidentale, assorbiti gli altri motivi ed il ricorso principale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il Tribunale di Bassano del Grappa con sentenza del 13 novembre 2001 confermo' il decreto ingiuntivo del Presidente di quel Tribunale che aveva intimato al comune di Rosa' il pagamento in favore del perito industriale Ba.Li. Gi. della complessiva somma di lire 81.529.280 per l'attivita' professionale svolta su incarico di detta amministrazione.

In parziale accoglimento dell'impugnazione di quest'ultima, la Corte di appello di Venezia, con sentenza del 12 giugno 2003 ha ridotto il compenso dovuto dall'ente pubblico al professionista nella misura di euro 7.230,39, osservando: a) che tra le parti era stato concluso un regolare contratto d'opera professionale, in conseguenza della Delib. G.M. 20 gennaio 1986, n. 19, e della lettera 28 febbraio 1986 del sindaco del comune che aveva conferito l'incarico; cui aveva fatto seguito un ulteriore scambio di corrispondenza tra l'ente ed il professionista; b) che detto incarico di svolgere l'attivita' necessaria per il conseguimento del certificato prevenzione incendi, comprendeva anche la sistemazione degli impianti elettrici, ma non anche quello di direttore dei lavori per la quale mancava un atto di conferimento per iscritto; c) che siccome la delibera di incarico prevedeva un compenso complessivo di lire 14.000.000 da ripartire tra i due professionisti chiamati a svolgerlo, da un lato detto importo non poteva essere superato se non per effetto di apposita convenzione scritta, che invece mancava; e dall'altro esso doveva essere attribuito per intero al Ba. difettando la prova che una meta' fosse stata corrisposta all'altro professionista, o che costui avesse espletata una qualche prestazione al riguardo; d) che, avendo il Tribunale ritenuto legittima la pretesa remuneratoria del Ba., spettava al comune che invece aveva proposto al riguardo una doglianza del tutto generica. Indicare quali voci professionali tra quelle liquidate dall'ordine professionale, non erano state in realta' svolte dal professionista.

Per la cassazione della sentenza costui ha proposto ricorso per 4 motivi; cui ha resistito con controricorso il comune di Rosa', il quale ha formulato a sua volta ricorso incidentale per 3 motivi. Entrambe le parti hanno depositato memoria.

MOTIVI DELLA DECISIONE

I ricorsi vanno, anzitutto, riuniti ai sensi dell'articolo 335 cod. proc. civ. perche' proposti contro la medesima sentenza.

Con il primo di quello principale, il Ba., deducendo violazione degli articolo 112 cod. proc. civ., si duole che la sentenza impugnata non abbia rilevato l'inammissibilita' dell'appello del comune laddove contestava l'avvenuto affidamento dell'incarico per iscritto, che non poteva ricavarsi dalla ricordata Delib. n. 19 del 1986, senza considerare che il Tribunale l'aveva fondata anche sui contratti di appalto intercorsi tra il comune e diversi appaltatori; e che tale ratio decidendi non era stata impugnata dall'ente pubblico.

Per converso, il comune di Rosa', con il primo motivo del ricorso incidentale, deducendo violazione del Regio Decreto n. 2440 del 1923, articoli 16 e 17, nonche' del Regio Decreto n. 383 del 1934, n. 383 e dell'articolo 1350 c.c., comma 1, addebita alla sentenza impugnata di avere individuato nella menzionata Delib. n. 19 del 1986 e nella lettera di incarico del sindaco il contratto per iscritto richiesto dalla menzionata normativa, senza considerare: a) che la delibera, come confermato dalla c.t.u., riguardava i lavori sugli impianti termici, mentre la parcella era stata richiesta per i lavori relativi agli edifici nel loro complesso; b) che mancava comunque la convenzione contestualmente sottoscritta dalle parti richiesta dalla menzionata normativa, e contenente gli elementi identificativi del rapporto, non rinvenibili neppure nella missiva 28 agosto 1987, priva di qualsiasi specificazione sia in ordine all'attivita' da svolgersi, sia in ordine al compenso pattuito.

il collegio ritiene priva di fondamento la censura del professionista e che debba, invece, accogliersi quella contrapposta dell'amministrazione comunale.

E', infatti esatto che con riguardo ad una sentenza di primo grado che si articoli in una pluralita' di statuizioni autonome e distinte/ l'atto di gravame, il quale, pur con riferimento generico all'intera pronuncia, contenga in concreto censure specifiche solo contro alcune di dette statuizioni, non consente al giudice d'appello di prendere in esame le altre.

Ma nel caso concreto la decisione di primo grado contiene una statuizione unica in merito alla avvenuta conclusione tra le parti di un contratto d'opera professionale, che ha dichiarato sussistente e ricavato da una duplice risultanza istruttoria, costituita sia dalla Delib. n. 19 del 1986, di incarico al professionista, sia dai menzionati contratti di appalto

stipulati dall'ente pubblico (con terzi) : considerati "egualmente idonei a comprovare l'affidamento dei vari incarichi" al Ba.; per cui non si tratta di diverse ed autonome rationes decidendi, bensì di molteplicità di elementi istruttori acquisiti che il giudice in conformità al disposto dell'articolo 116 cod. proc. civ., ha collegato e valutato congiuntamente onde giustificare il convincimento cui è pervenuto. E d'altra parte al comune era data la facoltà di contestare specificamente la ritenuta valenza di ciascuno di essi, così come di contrapporvi una o più argomentazioni idonee ad incrinare il fondamento logico-giuridico; e comunque di assumere una posizione difensiva assolutamente incompatibile con la rilevanza probatoria agli stessi attribuita dalla sentenza di primo grado, così implicitamente escludendola in relazione a tutti: così come l'ente pubblico ha fatto allorché ha contestato nell'atto di appello la conclusione "fra il comune di Rosa' ed il p.i. Ba. Li. di un contratto d'opera professionale, mancando una convenzione sottoscritta da entrambe le parti"; ed ha perciò escluso in radice che un tal negozio fosse configurabile in presenza di risultanze diverse da essa, quali che esse fossero - deliberazioni di Giunta, contratti tra il comune ed i terzi, o altro ancora - richiedendo comunque un accordo direttamente stipulato tra le parti ed avente per oggetto proprio l'incarico professionale di cui alla Delib. di Giunta n. 19 del 1986.

Detta impugnazione, così formulata era altresì fondata, in quanto la decisione impugnata, a differenza del Tribunale non ha più mostrato di dubitare della regola secondo la quale i contratti con i quali le pubbliche amministrazioni - e, pertanto, anche i Comuni - conferiscono incarichi professionali devono essere redatti in forma scritta a pena di nullità (Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2240, articoli 16 e 17, richiamato per i comuni dal Regio Decreto 3 marzo 1934, n. 383, articolo 87) e devono essere tradotti in documenti formati allo scopo di consacrare la manifestazione della volontà negoziale; e neppure del conseguente principio che a tal fine è irrilevante l'esistenza di una deliberazione dell'organo collegiale dell'ente pubblico che abbia autorizzato il conferimento dell'incarico al professionista, ove tale deliberazione non risulti essersi tradotta in atto contrattuale, sottoscritto dal rappresentante esterno dell'ente stesso e dal professionista: anche perché detta deliberazione non costituisce una proposta contrattuale nei confronti di quest'ultimo, ma un atto con efficacia interna all'ente pubblico, avente per destinatario il diverso organo dell'ente legittimato ad esprimere la volontà all'esterno e carattere meramente autorizzatorio. E conserva perciò piena autonomia - logica e giuridica - rispetto alla successiva (e solo eventuale) attività negoziale esterna dell'ente pubblico, la quale: a) deve "tradursi" nella stipulazione documentale del contratto di opera professionale secondo le disposizioni comuni degli articoli 1325 e 1350 cod. civ., n. 13; b) è peraltro di competenza di un organo diverso (dalla Giunta), che per i comuni la stessa decisione riconosce essere il sindaco; c) comporta conseguentemente che è soltanto detto atto contrattuale quello di cui la menzionata normativa richiede la contestuale sottoscrizione del sindaco, n.q. di rappresentante legale dell'ente e del professionista (Da ultimo, Cass. 19670/2006; 11930/2006; 4635/2006; 1702/2006; 24826/2005); e che il contratto suddetto non può essere desunto per implicito da fatti o atti più o meno indicativi della volontà dell'ente pubblico al riguardo, soprattutto se inerenti a rapporti tra quest'ultimo ed i terzi, cui sia rimasto estraneo il professionista: come è avvenuto per i menzionati contratti di appalto stipulati dal comune di Rosa' con terzi appaltatori, che perciò del tutto correttamente la Corte di appello ha ommesso di prendere in considerazione.

La decisione impugnata invece ha ritenuto di trarre la prova della sussistenza di detto contratto da una lettera in data 28 febbraio 1986, sottoscritta dal sindaco che informava il Ba. della Delib. Giunta n. 19 del 1986, lo invitava a prendere gli opportuni accordi con l'Ufficio tecnico e l'Assessorato dei L.P. e gli affidava formalmente l'incarico deliberato dalla Giunta; nonché dalla successiva corrispondenza intercorsa tra le parti che confermava la loro volontà di dar vita al suddetto rapporto contrattuale (cui il ricorrente aveva già cominciato a dare esecuzione).

Ma così argomentando non ha considerato che la missiva, come trascritta dalla sentenza, non conteneva la disciplina essenziale del rapporto professionale che avrebbe dovuto intercorrere con il Ba. e soprattutto delle competenze e degli onorari che avrebbero dovuto essergli corrisposti per l'opera da prestare: in conformità del resto ai principi ripetutamente enunciati da questa Corte per cui detto contratto deve tradursi, a pena di nullità, nella redazione d'un apposito documento, recante la sottoscrizione del professionista e del titolare dell'organo attributario del potere di rappresentare l'Ente interessato nei confronti dei terzi, dal quale possa desumersi la concreta instaurazione del rapporto con le indispensabili specifiche e puntuali determinazioni in ordine sia alla prestazione da rendere sia al compenso da corrispondere. E non è perciò ravvisabile non solo nella deliberazione con la quale l'organo collegiale dell'Ente abbia autorizzato il conferimento dell'incarico al professionista, ma neppure ed a maggior ragione, nella lettera con la quale il rappresentante esterno dell'Ente porti a conoscenza del professionista tale intervenuta deliberazione (Cass. 8613/2007; 7962/2003) : trattandosi comunque di atti del procedimento pubblicistico già evidenziato, che restano nella sfera della sola amministrazione, ed il cui svolgimento è preordinato a consentire la futura attività contrattuale. Al quale, perciò, in base alla normativa avanti ricordata rimane del tutto estranea ed indifferente l'eventuale adesione del professionista in qualsiasi forma espressa (Cass. 7353/2005; 3042/2005; 14570/2004).

D'altra parte, il collegio deve ribadire ancora una volta che la legge sulla contabilità generale dello Stato, cui si richiamano le norme in tema di contratti degli enti locali, consente che, ferma restando la forma scritta, il contratto possa essere concluso a distanza, a mezzo di corrispondenza, quando esso intercorra con ditte commerciali (articolo 17, ultima previsione Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2240, richiamato dal Regio Decreto 3 marzo 1934, n. 383, articolo 87); ma detta ipotesi costituisce una deroga rispetto non soltanto alla regola contenuta nel precedente articolo 16, ma anche a quella posta dallo stesso articolo 17 per cui "i contratti a trattativa privata, oltre che in forma pubblica amministrativa nel modo indicato al precedente articolo 16, possono anche stipularsi per mezzo di scrittura privata

firmata dall'offerente e dal funzionario rappresentante l'amministrazione". Sicche', essa non e' prospettabile a sua volta come regola generale per cui in qualsiasi contratto della p.a. la forma scritta ad substantiam deve ritenersi osservata quando il consenso si formi in base ad atti scritti successivi che si atteggiano come proposta ed accettazione tra assenti, ma e' invocabile soltanto in quei negozi in cui, per esigenze di praticita', la definizione del contenuto dell'accordo e' rimessa all'"uso del commercio", sia per quanto concerne i prezzi, che le modalita' di consegna (Cass. 2067/2003; 2832/2002; 13628/2001; 9682/1999).

E fra di essi non rientra sicuramente il conferimento di incarichi professionali il quale, come affermato da questa Corte, con ormai numerose decisioni, postula, invece, accordi specifici e complessi, che richiedono la definizione dei vari aspetti del rapporto (tempi, compensi corrispondenti agli impegni di spesa assunti dall'ente, direttive), soprattutto al fine di rendere possibili i controlli istituzionali dell'autorita' tutoria. Sicche' per tali contratti non solo deve escludersi che la manifestazione di volonta' delle parti possa essere implicita o desumibile da comportamenti meramente attuativi, ma deve ritenersi che, salvo le ipotesi in cui specifiche norme lo consentano, il contratto deve essere consacrato in un unico documento nel quale siano specificamente indicate le clausole disciplinanti il rapporto (cass. 10123/2007; 8950/2006; 19638/2005; 22973/2004; 22107/2004).

Cio' anche perche' la delibera della Giunta e la missiva del sindaco che ne da' comunicazione al professionista possono non tradursi in un contratto definitivo, o subire modifiche e dar luogo ad un contratto non avente il medesimo contenuto; e d'altra parte sono soltanto le peculiari pattuizioni di quest'ultimo a costituire il momento genetico ex articolo 1372 cod. civ., dei diritti e delle obbligazioni di ciascuna delle parti, (coincidano o meno con quelle previste dallo schema), a consentire l'identificazione dello specifico contenuto negoziale che diverra' oggetto dei controlli dell'autorita' tutoria, nonche' i criteri di liquidazione del compenso. Altrimenti verificandosi la situazione ricorrente proprio nel caso concreto in cui la Corte di appello ha accertato che la delibera di Giunta del 1986 (e la comunicazione del Sindaco) avevano affidato al Ba. (e ad altro professionista) l'attivita' necessaria al conseguimento del solo certificato prevenzione incendi, per un compenso complessivo di lire 14.000.000; che con successiva lettera del 28 agosto 1997, il Sindaco vi aveva aggiunto anche la progettazione di impianti elettrici ed altri manufatti per la quale il ricorrente aveva chiesto al Consiglio dell'Ordine professionale la liquidazione di una prima parcella; ed infine che ne aveva ottenuto una seconda (per un compenso complessivo di lire 81.529.080) per l'attivita' di direzione dei lavori svolta, estranea anche all'incarico indicato in quest'ultima missiva, per la quale la sentenza impugnata ha finito per riconoscere che non sussisteva tra le parti alcun contratto per iscritto. Senza considerare, infine, che il compenso per il secondo e terzo incarico, costituenti l'oggetto di questo giudizio, verrebbero determinati, proprio come dimostra il decreto ingiuntivo ottenuto dal ricorrente, successivamente all'espletamento dell'attivita' professionale, ed unilateralmente dal professionista con il sistema della presentazione della parcella. Laddove il legislatore fin dal Testo Unico appr. con Decreto del Presidente della Repubblica n. 383 del 1934 ha posto con gli articoli 284 e segg. una serie di disposizioni dal carattere imperativo, rivolte ad impedire che l'ente pubblico territoriale assuma un'obbligazione senza conoscere preventivamente il suo contenuto e l'ammontare della relativa spesa, e senza determinare fin dal momento del perfezionarsi della sua volonta' a contrarre, se e come farvi fronte; e poi recepite nell'ordinamento degli enti locali sia dalla Legge n. 142 del 1990 che dal successivo Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Per cui le Sezioni Unite della Corte hanno recentemente affermato che il loro comune principio ispiratore e' l'intendimento di assicurare la regolarita', e soprattutto l'equilibrio economico e finanziario degli enti locali; e che questi obiettivi sono perseguiti in funzione di un rilevante interesse pubblico al buon andamento di dette amministrazioni, in un quadro di certezza e di trasparenza che ha ormai fondamento costituzionale (articolo 97), si' da indurre il legislatore ad attribuire carattere imperativo alle norme finalizzate alla sua tutela: non a caso sanzionate dalla previsione di nullita' testuali (Cass. 13831/2005; 12185/2005).

Assorbiti, pertanto gli altri motivi del ricorso principale e di quello incidentale, fondati tutti sul presupposto che tra le parti sia intercorso un valido rapporto contrattuale, il collegio deve cassare la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e decidere nel merito ai sensi dell'articolo 384 cod. proc. civ., posto che non e' necessario svolgere altra istruttoria.

Le domande del Ba. vanno pertanto respinte ed il ricorrente, in aderenza al principio legale della soccombenza, condannato al pagamento delle spese dell'intero giudizio che si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte, riunisce i ricorsi, rigetta il primo di quello principale; accoglie il primo dell'incidentale ed assorbiti tutti gli altri motivi, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto; e, decidendo nel merito, rigetta la domanda del Ba. che condanna al pagamento delle spese dell'intero giudizio, liquidate per quello di primo grado, in complessivi euro 5.732,67, per il giudizio di appello, in complessivi euro 5.120,00, e per quello di legittimita' in complessivi euro 4.600,00 di cui euro 4.500,00 per onorario di difesa; il tutto oltre spese generali ed accessori come per legge.