

Civile Ord. Sez. L Num. 15645 Anno 2018

Presidente: NAPOLETANO GIUSEPPE

Relatore: BLASUTTO DANIELA

Data pubblicazione: 14/06/2018

ORDINANZA

sul ricorso 17652-2011 proposto da:

AZIENDA TERRITORIALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE
PUBBLICA DEL COMUNE DI ROMA (ATER) C.F. 00410700587,
in persona del legale rappresentante pro tempore,
elettivamente domiciliata in ROMA, VIA F. PAULUCCI
DE' CALBOLI 20/E, presso lo studio dell'avvocato
MICHELINA VASSALLO, che la rappresenta e difende,
giusta delega in atti;

- **ricorrente** -

2018

1208

contro

FREZZA FABIO C.F. FRZFBA32L18H501H, elettivamente
domiciliato in ROMA, VIA G.G. BELLI 36, presso lo
studio dell'avvocato LEOPOLDO FACCIOTTI, che lo

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

rappresenta e difende, giusta delega in atti;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 6083/2010 della CORTE
D'APPELLO di ROMA, depositata il 05/07/2010 R.G.N.
3327/2008;

il P.M. ha depositato conclusioni scritte.

RILEVATO CHE

- 1.** La Corte di appello di Roma, in parziale riforma della sentenza di primo grado, in accoglimento parziale della domanda proposta da Frezza Fabio nei confronti dell'A.T.E.R. - Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale pubblica del Comune di Roma, ha riconosciuto, in favore del ricorrente, ai sensi degli artt. 2225 e 2233 c.c., un compenso per prestazioni professionali rese dal Frezza in esecuzione di incarico affidatogli nel periodo anteriore al 13 aprile 2004, data in cui l'incarico stesso venne formalizzato..
- 2.** Il ricorrente aveva dedotto di essere stato chiamato nel novembre 2003 dal Presidente dell'Ente a collaborare con l'addetto alle relazioni esterne e di avere reso le sue prestazioni sino all'aprile 2004, quando gli venne sottoposto lo schema di una collaborazione coordinata e continuativa, sottoscritto con decorrenza 19 aprile 2004 e con previsione di un corrispettivo annuo di euro 35.000; aveva dedotto che nulla era stato pagato per le prestazioni rese nel periodo precedente al 19 aprile 2004.
- 3.** L'A.T.E.R. aveva opposto che per tale periodo mancava un titolo contrattuale, richiesto *ad substantiam*, indispensabile per l'erogazione di compensi per le prestazioni professionali rese in favore di un ente pubblico, anche *iure privatorum* .
- 4.** A fronte del rigetto in primo grado, il Frezza aveva dedotto che l' A.T.E.R. è un ente pubblico economico dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale, patrimoniale e contabile e agisce alla stregua di un'azienda privata, per cui resta estraneo ai principi vigenti per le Amministrazioni Pubbliche.
- 5.** Tale motivo è stato accolto dalla Corte di appello di Roma, secondo cui la disciplina di cui al disposto degli artt. 16 e 17 r.d. n. 2440 del 1923 riguarda lo Stato e le altre Amministrazioni pubbliche, ma non gli Enti pubblici economici dotati di autonomia imprenditoriale, patrimoniale, finanziaria e contabile. Essendo incontroverso che l'appellante rese le sue prestazioni in forza di uno specifico incarico professionale, quale addetto alle relazioni esterne della Presidenza, il compenso dovuto è determinabile ai sensi degli artt. 2225 e 2233 c.c., prendendo a riferimento l'importo formalizzato nel successivo contratto per la stessa prestazione; ne consegue la condanna dell'Ente appellato al pagamento della somma esposta al conteggio di primo grado, pari ad euro 14.194,36, oltre accessori di legge.



6. Per la cassazione di tale sentenza agisce l' A.T.E.R. con ricorso affidato a due motivi. Resiste con controricorso il Frezza.
7. Il Procuratore generale ha concluso per l'accoglimento del ricorso.
8. Il Frezza ha depositato memoria ex art. 380 bis. c.p.c.

CONSIDERATO CHE

1. Con due motivi tra loro connessi l' A.T.E.R. lamenta omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione ex art. 360 n. 5 c.p.c. e violazione di legge e art. 360 n. 3 c.p.c., laddove la Corte territoriale ha ritenuto che l'Azienda non sia soggetta, in caso di stipulazione di un contratto di collaborazione professionale, alla forma scritta richiesta *ad substantiam*. Rileva che costituisce principio generale fondamentale - evincibile dal sistema normativo e, in particolare, dalle regole stabilite dalla legge sulla contabilità generale dello Stato - che la Pubblica Amministrazione non può assumere impegni e concludere contratti se non nelle forme stabilite dalla legge e dai regolamenti, vale a dire nella forma scritta, il cui mancato rispetto produce nullità assoluta dell'atto, rilevabile anche d'ufficio. La regola della forma scritta *ad substantiam* è infatti strumento di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa.

2. Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dal Frezza in relazione alla presunta tardività del ricorso e alla presunta inesistenza della procura alle liti.

2.1. Il ricorso è stato avviato alla notifica tempestivamente in data 4 luglio 2011 a fronte della sentenza di appello depositata in data 5 luglio 2010, restando irrilevante la data della consegna del plico, per il principio della scissione degli effetti della notificazione per il notificante e il destinatario (v. Cass. n. 770 del 2016, n. 15234 del 2014, n. 17748 del 2009).

2.2. In ordine all'ulteriore rilievo secondo cui l'Ater non avrebbe dimostrato l'autorizzazione a compiere la notificazione a mezzo posta, va rilevato che risulta dalla relata di notifica l'autorizzazione del Consiglio dell'ordine di Roma n. 647 del 13.10.2005.

2.3. Quanto all'eccezione di assenza di valida procura speciale per il presente giudizio di legittimità in violazione dell'art. 365 c.p.c., va rilevato che la procura a margine del ricorso risulta rilasciata al direttore generale facente funzioni che appunto in tale qualità, con i poteri dello statuto, ha conferito la procura alle liti all'avvocato Michelina Vassallo. Sostiene controricorrente che la procura sarebbe generica in quanto non recherebbe la specifica volontà di conferire il potere di proporre ricorso per cassazione contro una determinata



sentenza. In proposito, va ribadito che la procura per il ricorso per cassazione era stata validamente conferita, soddisfacendo i requisiti di specialità di cui all'art. 365 c.p.c., ai sensi dell'art. 83 c.p.c., atteso che l'apposizione topografica (nella specie, a margine del ricorso) della procura era idonea a fornire certezza circa la provenienza dalla parte del potere di rappresentanza e tale da far presumere la riferibilità della procura medesima al giudizio cui l'atto accedeva (Cass. n. 29785 del 2008, sulla scia di Cass. S.U. n. 2642 del 1998).

3. Nel merito, il ricorso è fondato.

3.1. Va premesso che l' A.T.E.R. del Comune di Roma è qualificato dall'art. 2 della Legge della Regione Lazio n. 30/2002 come ente pubblico economico strumentale della Regione, dotato di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, patrimoniale, finanziaria e contabile; l' A.T.E.R. si configura come organismo di diritto pubblico poiché svolge un servizio pubblico di interesse generale (in tal senso, S.U n. 916/1999, nonché la giurisprudenza amministrativa più recente che, con specifico riferimento proprio all' A.T.E.R., ha attribuito agli atti di questo ente la natura di provvedimenti amministrativi).

4. Questa Corte, con la sentenza n. 15196 del 2017 (che richiama la precedente n. 24640 del 2016) ha osservato che l'ATER del Lazio, qualificato dall'art. 2 della legge della Regione Lazio n. 30 del 2002 come ente pubblico economico strumentale della Regione, dotato di personalità giuridica e di economia imprenditoriale, patrimoniale, finanziaria e contabile, si configura comunque come un organismo di diritto pubblico, poiché svolgente un servizio pubblico di interesse generale (cfr. Cass. Sez. U. 21/12/1999, n. 916), ferma restando la natura privatistica del rapporto con i propri dipendenti.

4.1. Orbene, la natura di ente pubblico economico acquisita da un ente comporta che esso può ricorrere a strumenti di diritto privato per il raggiungimento delle finalità istituzionali cui è preposto, senza tuttavia escludere che, quale «organismo di diritto pubblico», esso sia soggetto alle relative disposizioni in tema di scelta del contraente e di forma del contratto *ad substantiam*, derivandone, in mancanza, la nullità ex art. 1418, primo comma, cod. civ. dei contratti conclusi, per violazione di norma imperativa (Cass. n. 15196 del 2017, nonché Cass. n. 24640 del 2016 cit.).

4.2. Con le richiamate pronunce questa Corte ha quindi osservato che da tali premesse di principio discende che per i contratti (di locazione, in quel caso) stipulati dalle ATER, in quanto "posti in essere da un organismo di diritto pubblico, si richiede in ogni caso la forma scritta *ad substantiam*, non surrogabile da una formazione del contratto per *facta concludentia*. Ed invero,



i contratti stipulati *iure privatorum* dalla P.A. richiedono, a pena di nullità, la forma scritta ai sensi degli artt. 16 e 17 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, in assenza della quale sono nulli e pertanto improduttivi di effetti giuridici e insuscettibili di sanatoria. Ne consegue che non può configurarsi una manifestazione tacita di volontà della pubblica amministrazione desumibile da fatti concludenti o da comportamenti meramente at-tuativi del rapporto (cfr., *ex plurimis*, Cass. 06/02/2004, n. 2289; Cass. 19/09/2013, n. 1477; Cass. 30/09/2016, n. 19410)".

5. Tale orientamento va confermato nella presente sede per le ragioni tutte indicate nella motivazione delle sentenze sopra richiamate, da intendersi qui trascritte ex art. 118 disp. att. cod. proc. civ..

6. Conseguentemente, per i contratti di conferimento di incarico professionale stipulati dall'ATER era richiesta la forma scritta, non surrogabile dalla formazione del contratto per *facta concludentia*, sulla base del principio per cui i contratti stipulati *iure privatorum* dalla P.A. richiedono, a pena di nullità, la forma scritta.

7. La sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio alla Corte di Appello di Roma, in diversa composizione, che procederà ad un riesame della domanda facendo applicazione del principio sopra enunciato e provvedendo anche sulle spese del giudizio di legittimità.

8. Stante l'accoglimento del ricorso, non sussistono i presupposti processuali per il raddoppio del contributo unificato, previsto dall'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. 30 maggio, introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013).

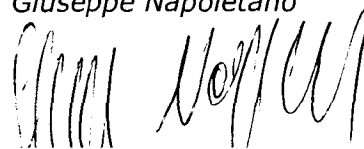
P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso in relazione ai motivi accolti; cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese, alla Corte di appello di Roma in diversa composizione.

Così deciso nella Adunanza camerale del 21 marzo 2018

Il Presidente

Giuseppe Napoletano



IL CANCELLIERE
Maria Pia Giacoia



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

