

CONTRATTI – CONTRATTI CON LA P.A.: Cass. civile, Sezione Prima, Ordinanza 11 novembre 2024, n. 28935, in Foro Italiano, n. 1 del 2025, Parte I°, pag. 112, con nota di richiami.

Contratti – Contratti con la P.A. — Forma scritta *ad substantiam* — Unicità del documento — Necessità

Ai sensi degli art. 16 r.d. 18 novembre 1923 n. 2440 e 93-102 r.d. 23 maggio 1924 n. 827, i contratti di cui è parte la pubblica amministrazione devono avere non solo la forma scritta *ad substantiam* risultare da un unico documento scritto e sottoscritto dalle parti.

Svolgimento del processo

1.- A.A. conveniva in giudizio davanti al Tribunale di Melfi il Comune di Pescopagano e - premesso di aver ottenuto dall'Ente territoriale, con contratto 9 ottobre 1998 (concluso a seguito di licitazione privata), il diritto di taglio ed utilizzo del bosco comunale "Carruozzo - Vorrachine" verso il corrispettivo di Lire 131.091.000; che, ancor prima della stipula del predetto contratto, il Comune era stato convenuto in giudizio da tale B.B., che rivendicava la proprietà di parte del bosco; che il Pretore di Melfi aveva accolto tale domanda, con sentenza confermata dalla Corte d'Appello di Potenza; che l'Amministrazione, pur sollecitata con varie lettere, non aveva mai provveduto alla consegna del bosco oggetto del contratto 9 ottobre 1998 - tutto ciò premesso, chiedeva al giudice adito di pronunciare la risoluzione dell'accordo negoziale e di condannare l'Amministrazione convenuta al risarcimento del danno.

2.- Il Tribunale accoglieva la domanda e condannava il Comune al risarcimento del danno quantificato, sulla scorta di c.t.u., in Euro 14.271,54.

Tale decisione veniva riformata dalla Corte d'Appello di Potenza con la sentenza indicata in intestazione.

Per quello che qui ancora interessa, osservava la Corte che la Giunta comunale, con provvedimento n. 186 del 30 ottobre 2000, aveva preso atto della volontà del A.A. di rinunciare al taglio della parte di bosco rivendicata dal B.B., e con provvedimento n. 64 del 19 aprile 2001 deliberava di consegnare al A.A. la sola parte di bosco in proprietà del Comune per il corrispettivo di Lire 62.980.000.

La Corte ha aggiunto che d'altra parte, non risultava, né il A.A. aveva mai dedotto, che egli "non avesse manifestato l'intenzione di procedere al taglio del bosco limitatamente alla parte di proprietà comunale", rinunciando quella in proprietà di terzi, con la conseguenza che il contratto, almeno limitatamente al taglio del bosco in località C, si era sciolto per mutuo consenso ai sensi dell'art. 1372 cod. civ.

3.- Ricorre per cassazione il A.A., affidando il gravame a cinque mezzi.

Resiste il Comune, che conclude per la reiezione dell'impugnazione.

Il ricorso è stato assegnato per la trattazione in Adunanza Camerale ai sensi dell'art. 380 bis cod. proc. civ.

Solo il ricorrente ha depositato una memoria ex art. 380-bis.1 cod. proc. civ.

Motivi della decisione

4.- Col primo motivo il A.A. deduce violazione degli artt. 132, secondo comma, n. 4, e 115 cod. proc. civ., ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 4 dello stesso codice.

Il Comune avrebbe affermato in modo del tutto generico che il A.A. aveva manifestato la volontà di procedere al taglio del bosco limitatamente alla parte in proprietà dell'ente territoriale e non avrebbe mai specificato quando e con quali forme il A.A. avrebbe enunciato tale volontà.

Nondimeno, la Corte di Potenza, osservando erroneamente che tale volontà non risultava né dagli atti di causa, né dalle allegazioni del A.A. (circostanza peraltro smentita dalle dichiarazioni da questi rese in sede di interrogatorio formale), aveva malamente applicato il principio di non contestazione di cui all'art. 115 cod. proc. civ.

Col secondo mezzo il ricorrente si duole dell'omesso esame di un fatto decisivo, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 5, cod. proc. civ.

Non era, invero, il A.A. a dover fornire la prova di un fatto negativo, ma era semmai il Comune onerato di provare quanto da lui allegato, ossia la volontà di ricevere solo parte del bosco.

La mancanza di tale volontà era desumibile dalle raccomandate inviate all'ente territoriale il 30 ottobre 2000, il 27 giugno 2001, il 3 aprile ed il 22 agosto 2003, che erano state totalmente ignorate dalla Corte d'Appello.

Con la terza doglianza il A.A., sulla base dell'art. 360, primo comma, n. 3, del codice di rito, lamenta violazione degli artt. 132, secondo comma, n. 4, e 116 cod. proc. civ., nonché degli artt. 2697 e 2700 cod. civ.

La Corte d'Appello avrebbe osservato che la delibera della giunta comunale n. 186 del 30 ottobre 2000 attestava la volontà del A.A. di limitare il suo diritto alla parte di bosco in proprietà del Comune, ma tale delibera era inidonea a rappresentare o dimostrare l'esistenza di tale volontà, che non era mai stata espressa in un documento sottoscritto.

Con il quarto motivo il ricorrente denuncia violazione dell'art. 16 del R.D. n. 2440/1923, degli artt. 1324, 1326, 1350, 1372, 1418 e 1421 cod. civ. e degli artt. 35 e 36 della legge n. 142/1990.

La Corte avrebbe ritenuto che il contratto per il taglio del bosco nella località di proprietà di terzi si sarebbe sciolto per mutuo consenso tra le parti.

In realtà, a prescindere dalla mancanza di prova della manifestazione di tale volontà da parte del A.A., essa avrebbe dovuto comunque rivestire forma scritta ad substantiam, come pure l'accettazione del Comune; quest'ultima, inoltre, avrebbe dovuto essere espressa dal Sindaco, unico organo deputato a

rappresentare l'ente territoriale, mentre la delibera n. 186/2000 era semplicemente un atto interno al Comune e preparatorio.

Col quinto mezzo il ricorrente deduce l'omesso esame di un fatto decisivo, ex art. 360, primo comma, n. 5, cod. proc. civ.

La Corte avrebbe omesso di esaminare e valutare la mancata consegna del bosco, non contestata dal Comune.

5.- I primi quattro mezzi sono fondati e determinano l'assorbimento del quinto.

Sebbene esista un orientamento giurisprudenziale ormai datato ed abbandonato, secondo il quale il requisito della forma scritta ad substantiam può essere integrato nei rapporti tra privati e PA dalle deliberazioni dell'ente pubblico e dall'accettazione del privato risultante da atti diversi (Cass., sez. 1, 13 maggio 1997, n. 4185), il più recente indirizzo giurisprudenziale di questa Corte - al quale questo Collegio intende dare piena continuità (per tutte: Cass., sez. 3, 21 novembre 2023 n. 32337) - è nel senso che i contratti pubblici debbano risultare da un unico documento scritto e sottoscritto da entrambe le parti (artt. 16 del R.D. n. 2440/1923 e 93-102 del R.D. n. 827/1924), non potendo supplire a tali formalità né la condotta della P.A., anche ove essa si traduca in un comportamento concludente protrattosi nel tempo (Cass., sez. 6-3, 23 giugno 2011, n. 13886), né la delibera dell'ente, costituendo essa un mero atto interno e preparatorio (Cass., sez. 1, 22 febbraio 2008, n. 4532).

D'altra parte, la completa mancanza di uno scritto rende irrilevante stabilire se nella presente fattispecie ricorra l'ipotesi prevista dall'art. 17 del R.D. n. 2440/1923.

Da quanto sopra discende che la modifica dell'originario contratto stipulato inter partes il 9 ottobre 1998 non poteva considerarsi

modificato, né risolto per mutuo consenso, in difetto di un ulteriore contratto scritto tra P.a. e privato.

6.- L'onere della prova competeva al Comune e certamente la Giunta municipale, nel contesto di un rapporto contrattuale iure privatorum non aveva alcun potere di attestare una manifestazione di volontà della controparte, non altrimenti provata.

La decisione impugnata è sorretta poi da motivazione del tutto apparente circa la pretesa non contestazione da parte del A.A., predicata in modo del tutto generico, tanto più a fronte delle sue risposte negative alla prova per interrogatorio formale.

7. - La sentenza impugnata va dunque cassata e la Corte di Potenza si atterrà al principio di diritto enunciato al precedente paragrafo.

Essa provvederà, inoltre, a regolare le spese di lite anche per la presente fase processuale.

P.Q.M.

la Corte accoglie il primo, il secondo, il terzo ed il quarto motivo di ricorso e, assorbito il quinto, cassa e rinvia alla Corte d'Appello di Potenza, anche per le spese della presente fase processuale.

Conclusione

Così deciso in Roma il 7 novembre 2024, nella camera di consiglio della prima sezione.

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2024.