

Contratti della P.A.: forma scritta a pena di nullità, ma firma del negozio anche in momenti successivi

Cass. Civ., sez. III, sentenza 17 giugno 2016, n. 12540 (Pres. Vivaldi, rel. Tatangelo)

Contratti della Pubblica Amministrazione – Forma scritta – Necessità – Sussiste

In caso di contratti per i quali sia prevista per legge la necessaria stipulazione in forma scritta, il requisito di forma è certamente soddisfatto, sia in caso di scambio tra proposta e accettazione scritte, sia, a fortiori, laddove il consenso sia espresso in tale forma da entrambe le parti in relazione ad un unico documento di comune elaborazione, a nulla rilevando che la sottoscrizione dell'unico documento contrattuale sia eventualmente avvenuta in tempi e luoghi diversi, purché non risulti espressamente revocato il consenso prestato dal precedente sottoscrittore prima della sottoscrizione dell'altro.

I contratti conclusi dalla pubblica amministrazione richiedono la forma scritta "ad substantiam" e devono inoltre di regola essere consacrati in un unico documento, ad eccezione dell'ipotesi eccezionale di contratti conclusi con ditte commerciali, prevista dall'art. 17 del r.d. n. 2240 del 1923, in cui è ammessa la conclusione a distanza, a mezzo di corrispondenza, nella forma di scambio di proposta e accettazione tra assenti: tale requisito di forma è dunque soddisfatto in caso di cd. elaborazione comune del testo contrattuale, e cioè mediante la sottoscrizione di un unico documento contrattuale il cui contenuto sia stato concordato dalle parti, anche laddove la sottoscrizione di tale unico documento non sia contemporanea ma avvenga in tempi e luoghi diversi.

(Massima a cura di Giuseppe Buffone – Riproduzione riservata)

Fatti e svolgimento del processo

La Cooperativa ... S.c.r.l. agì in giudizio nei confronti dell'INPDAP, nonché della S.r.l. e della ... S.c.r.l. (società appaltatrici della gestione del patrimonio dell'istituto) per ottenere la dichiarazione di nullità, o in subordine l'annullamento o la risoluzione per inadempimento, del contratto di locazione stipulato con l'istituto tramite la S.r.l., avente ad oggetto un immobile adibito ad autorimessa sito in (...).

Nelle more del giudizio l'INPDAP intimò sfratto per morosità alla cooperativa conduttrice, che si oppose alla convalida.

Riuniti i due giudizi, il Tribunale di Taranto dichiarò la nullità del contratto di locazione, rilevando di ufficio difetto di consenso manifestato in forma scritta.

La Corte di Appello di Lecce - Sezione distaccata di Taranto, ha confermato la decisione di primo grado, respingendo il gravame proposto in via principale dall'INPDAP e quelli proposti in via incidentale dalla cooperativa ... e dalla S.c.r.l..

Ricorre l'INPS (frattanto succeduto all'INPDAP), sulla base di due motivi. Resiste la cooperativa Il ... S.c.r.l. con controricorso contenente ricorso incidentale fondato su unico motivo, ed illustrato con memoria depositata ai sensi dell'art. 378 c.p.c..

Non hanno svolto attività difensiva in questa sede le altre società intimiate.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo del ricorso principale si denuncia "violazione e/o falsa applicazione degli artt. 16 e 17 R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, degli artt. 62 e 77 D.P.R. 696/79, nonché degli artt. 1350 e 1418 cc, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c.".

Con il secondo motivo del ricorso principale si denuncia "motivazione contraddittoria in relazione alla possibilità che i contratti della P.A. possano essere sottoscritti dalle parti anche in via successiva o debbano invece essere sottoscritti, a pena di nullità, da tutte le parti nel medesimo contesto temporale, in relazione all'art. 360, n. 5, C.P.C.".

I due motivi del ricorso principale - connessi e quindi da esaminare congiuntamente - sono fondati.

Secondo quanto esposto dalle parti, il giudice di primo grado, disattesi i rilievi della società cooperativa conduttrice - che aveva allegato la mancata formazione del consenso in relazione alla esatta individuazione dell'immobile oggetto della locazione e la mancata sottoscrizione da parte del proprio legale rappresentante del documento contrattuale con tale precisa indicazione (con esclusione cioè del godimento del lastrico solare e della rampa di accesso) - ha rilevato di ufficio la nullità del contratto di locazione per difetto di forma scritta, nella specie necessaria ad *substantiam*, trattandosi di contratto stipulato da una pubblica amministrazione.

Ha ravvisato tale vizio nella circostanza che il predetto contratto, che recava come data di stipulazione e di decorrenza degli effetti del vincolo negoziale quella del 29 marzo 2001, era stato sottoscritto in tale data dal legale rappresentante della cooperativa conduttrice, ma non era stato contestualmente sottoscritto anche dal legale rappresentante dell'ente pubblico locatore, che vi aveva provveduto successivamente (in una data imprecisata, anteriore all'8 maggio 2001 e comunque alla sua registrazione, avvenuta il 23 maggio 2001).

La sentenza di appello ha poi confermato la pronunzia di primo grado, senza correzioni o integrazioni della suddetta motivazione.

Ma l'argomentazione che sta alla base della stessa è palesemente errata.

È appena il caso di rilevare che la validità dei contratti per la cui stipulazione sia prevista la forma scritta ad *substantiam*, non richiede affatto la contemporanea (o comunque contestuale) sottoscrizione dell'unico documento negoziale ad opera di tutte le parti.

Come dimostra la stessa possibilità che la stipulazione dei contratti formali avvenga mediante scambio di proposta ed accettazione, ai sensi degli artt. 1326 e ss. c.c., non vi è alcun dubbio che le sottoscrizioni delle parti sull'unico documento negoziale possano anche essere apposte in tempi e luoghi diversi, purché tra la prima e la successiva non sia

espressamente revocato il consenso prestato dai primi sottoscrittori (circostanza certamente non sussistente, e comunque neanche dedotta nella fattispecie, del tutto irrilevante essendo, invece, la considerazione operata dalla corte di appello sulla possibilità di qualificare come revoca del consenso prestato dalla cooperativa l'atto introduttivo del presente giudizio, successivo alla avvenuta sottoscrizione da parte dell'ente locatore e alla stessa conoscenza di tale avvenuta sottoscrizione da parte della società conduttrice).

Il contratto sottoscritto dalle parti in tempi e luoghi diversi è dunque certamente da ritenersi validamente stipulato in forma scritta. Altra e diversa questione è poi quella dell'assoggettamento dei contratti della pubblica amministrazione ad un ulteriore requisito di forma, e cioè quello per cui di regola (e salve le espresse eccezioni previste dalla stessa legge) non è possibile la loro stipulazione nella forma dello scambio di proposta ed accettazione tra assenti (conclusione del contratto cd. a distanza o per corrispondenza), ai sensi degli artt. 16 e 17 della legge di contabilità di stato (Regio Decreto 18 novembre 1923 n. 2440), onde essi vanno consacrati in un unico documento che va sottoscritto dalle parti, anche se non contemporaneamente (cfr., da ultima, in tale senso, Cass., Sez. 1, Sentenza n. 25798 del 22/12/2015, Rv. 638290; conf., in precedenza: Sez. 1, Sentenza n. 2067 del 12/02/2003, Rv. 560463; Sez. 1, Sentenza n. 1752 del 26/01/2007, Rv. 594305; Sez. 1, Sentenza n. 7297 del 26/03/2009, Rv. 607315; Sez. 1, Sentenza n. 13508 del 08/06/2007, Rv. 597979; Sez. 1, Sentenza n. 17650 del 10/08/2007, Rv. 598785; Sez. 1, Sentenza n. 24679 del 04/11/2013, Rv. 628225; Sez. 1, Sentenza n. 6555 del 20/03/2014, Rv. 630054; Sez. 1, Sentenza n. 5263 del 17/03/2015, Rv. 634726).

Tale ulteriore requisito di forma non viene peraltro in rilievo nella fattispecie concreta in esame, non risultando affatto il contratto per cui è causa stipulato secondo la modalità dello scambio di proposta ed accettazione.

Laddove il contenuto del contratto sia elaborato congiuntamente dalle parti ed il consenso scritto manifestato, sia pure in tempi diversi, in relazione a tale contenuto, con sottoscrizione di un unico documento negoziale, infatti, non ci si trova di fronte ad una stipulazione avvenuta con lo scambio di proposta e accettazione, ma di cd. elaborazione comune del testo contrattuale (fattispecie alla quale le disposizioni normative dettate dagli artt. 1326 e ss. c.c. per la conclusione del contratto mediante scambio di proposta e accettazione possono al limite applicarsi solo in via analogica, in quanto compatibili).

Né può attribuirsi rilievo, ai fini della validità del contratto e in particolare del rispetto del requisito legale di forma dello stesso, alla circostanza che il documento contenga l'indicazione della sola data della sua prima sottoscrizione ovvero alla circostanza per cui la decorrenza dei suoi effetti sia anteriore alla data dell'ultima sottoscrizione.

Sotto il primo profilo è sufficiente rilevare che l'indicazione della data di sottoscrizione (o, in generale, della data di conclusione) non costituisce certamente requisito di validità del contratto. Sotto il secondo, che non vi è alcun divieto di regolare in via negoziale effetti giuridici relativi a situazioni e rapporti anteriori alla data di stipulazione.

Risulta pertanto erronea la decisione di merito che ha ritenuto il contratto oggetto del presente giudizio nullo per difetto di forma.

La sentenza impugnata va di conseguenza cassata con rinvio a sezione diversa da quella distaccata di Taranto della Corte di Appello di Lecce, perché rivaluti la fattispecie alla luce dei seguenti principi di diritto: in caso di contratti per i quali sia prevista per legge la necessaria stipulazione in forma scritta, il requisito di forma è certamente soddisfatto, sia in caso di scambio tra proposta e accettazione scritte, sia, a fortiori, laddove il consenso sia espresso in tale forma da entrambe le parti in relazione ad un unico documento di comune elaborazione, a nulla rilevando che la sottoscrizione dell'unico documento contrattuale sia eventualmente avvenuta in tempi e luoghi diversi, purché non risulti espressamente revocato il consenso prestato dal precedente sottoscrittore prima della sottoscrizione dell'altro; i contratti conclusi dalla pubblica amministrazione richiedono la forma scritta "ad substantiam" e devono inoltre di regola essere consacrati in un unico documento, ad eccezione dell'ipotesi eccezionale di contratti conclusi con ditte commerciali, prevista dall'art. 17 del r.d. n. 2240 del 1923, in cui è ammessa la conclusione a distanza, a mezzo di corrispondenza, nella forma di scambio di proposta e accettazione tra assenti: tale requisito di forma è dunque soddisfatto in caso di cd. elaborazione comune del testo contrattuale, e cioè mediante la sottoscrizione di un unico documento contrattuale il cui contenuto sia stato concordato dalle parti, anche laddove la sottoscrizione di tale unico documento non sia contemporanea ma avvenga in tempi e luoghi diversi.

2. Con l'unico motivo del ricorso incidentale si denuncia "nullità della sentenza per omessa pronuncia su una domanda delle parti, in violazione dell'art. 112 cpc, in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c.".

Il motivo è assorbito.

Essendo stato dichiarato in appello assorbito il motivo di gravame della cooperativa in conseguenza del rigetto dell'appello principale, ed essendo stato detto motivo espressamente riproposto nella presente sede, la cassazione della pronuncia di merito con riguardo alle domande principali determina infatti la necessità che la questione venga nuovamente esaminata in sede di rinvio.

3. Il ricorso principale è accolto e la sentenza impugnata cassata, con rinvio alla Corte di Appello di Lecce (sezione centrale) anche per le spese del giudizio di legittimità, mentre il ricorso incidentale è assorbito.

P.Q.M.

La Corte:

- accoglie il ricorso principale e cassa la sentenza impugnata, con rinvio a diversa sezione della Corte di Appello di Lecce, anche per le spese del giudizio di legittimità;
- dichiara assorbito il ricorso incidentale.