

## **Cass., civ. sez. III, del 16 luglio 2019, n. 18939**

3.1 Con il secondo motivo la società ricorrente lamenta, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., la violazione dell'art. 1350 cod. civ. e dell'art. art. 17 del R.D. n. 2440 del 1923.

La censura si rivolge contro la sentenza d'appello nella parte in cui, stante la necessità della forma scritta ad substantiam dei contratti in cui è parte la p.a., esclude che il servizio di trasporto pubblico urbano potesse essersi svolto sulla base di una proroga tacita di una vecchia convenzione del 1997, con scadenza il 27 settembre 2002 (quella nuova venne sottoscritta solamente il 16 maggio 2006). Ad avviso della ricorrente, invece, la convenzione del 1997 aveva continuato a spiegare i propri effetti ininterrottamente, fino alla stipulazione di quella del 2006, in quanto rinnovata tacitamente dopo la sua naturale scadenza.

3.2 In realtà, questa Corte ha ripetutamente affermato l'inammissibilità della proroga tacita dei rapporti contrattuali posti in essere dalla P.A.

I contratti con la RA. devono essere redatti, a pena di nullità, in forma scritta e - salva la deroga prevista dall'art. 17 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 per i contratti con le ditte commerciali, che possono essere conclusi a distanza, a mezzo di corrispondenza «secondo l'uso del commercio» - con la sottoscrizione, ad opera dell'organo rappresentativo esterno dell'ente, in quanto munito dei poteri necessari per vincolare l'amministrazione, e della controparte, di un unico documento, in cui siano specificamente indicate le clausole disciplinanti il rapporto. Tali regole formali sono funzionali all'attuazione del principio costituzionale di buona amministrazione in quanto agevolano l'esercizio dei controlli e rispondono all'esigenza di tutela delle risorse degli enti pubblici contro il pericolo di impegni finanziari assunti senza l'adeguata copertura e senza la valutazione dell'entità delle obbligazioni da adempiere. (Sez. 1, Sentenza n. 6555 dei 20/03/2014, Rv. 630054).

Nella specie, l'art. 9 della convenzione del 1997 specificava che la stessa, trascorsi i cinque anni di validità, dovesse ritenersi «risolta senza necessità di disdetta», oppure, secondo quanto previsto dall'art. 11, eventualmente «rinnovata mediante apposito atto deliberativo dell'azionata municipalizzata autotrasporti e del consiglio comunale di M per il periodo risultante dalla volontà in esso atto espresso».

Non vi è dubbio, dunque, che la convenzione non potesse essere rinnovata tacitamente, sia per l'illegittimità di una simile proroga, sia per l'esplicito divieto posto nel medesimo contratto.

3.3 In via subordinata rispetto alla prospettazione della proroga tacita, l'A s.p.a. che sostiene che i diversi verbali delle riunioni (del 28 giugno 2001 e del 9 dicembre 2004) intercorse fra i dirigenti A e il Comune di M avrebbero dovuto essere considerati alla stregua di una proroga espressa, ai sensi dell'art. 17 del R.D. n. 2440/1923. Ciò in quanto, nei verbali di accordo succeduti negli anni vi sono le firme del sindaco di M e dei dirigenti dell'A s.p.a. e tali atti indicano la volontà delle parti di proseguire nel rapporto e di non sospendere il servizio.

Anche questa doglianza è infondata.

I verbali indicati dalla ricorrente, infatti, non sono succedanei della forma scritta, necessaria ad substantiam nei contratti della P.A. Qualsiasi manifestazione di volontà implicita o desumibile da comportamenti meramente attuativi è comunque inidonea a far assumere alla P.A. impegni e

concludere contratti in forme diverse da quelle stabilite dalla legge e dai regolamenti (Sez. 1, Sentenza n. 22537 del 26/10/2007, Rv. 599722).

La deroga prevista dall'art. 17 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, per i contratti con le imprese commerciali - che possono essere conclusi attraverso atti non contestuali, a mezzo di corrispondenza «secondo l'uso del commercio» - lascia fermo il fatto che sono comunque insufficienti gli atti scritti indicativi di un accordo solo verbale (Sez. 1, Ordinanza n. 16562 del 22 giugno 2018, non massimata).

I verbali cui fa cenno l'A s.p.a. non costituiscono una modalità di stipulazione del contratto «secondo l'uso del commercio» e comunque non sono indicativi di un accordo non verbale di proroga della convenzione in essere fra le parti.

Né può trovare applicazione, in questa sede, quanto affermato di recente dalle Sezioni unite in relazione alle aziende speciali di un ente pubblico territoriale, per i cui contratti non è imposta la forma scritta ad substantiam, né sono vietate la stipula per facta concludentia o mediante esecuzione della prestazione ex art. 1327 cod.civ., ma vige, al contrario, il principio generale della libertà delle forme di manifestazione della volontà negoziale (Sez. U, Sentenza n. 20684 del 09/08/2018, Rv. 650274). Tale principio, infatti, è stato affermato in ragione della natura imprenditoriale dell'attività svolta dall'azienda speciale e della sua autonomia organizzativa e gestionale rispetto allo Stato o agli enti locali da cui è partecipata.

Il caso, quindi, è del tutto diverso da quello di un comune, che invece è un ente pubblico territoriale in senso proprio ed è pienamente soggetto all'applicazione della normativa sulla forma dei contratti della P.A.

3.4 La ricorrente, infine, fa leva sull'emissione di fatture - non contestate dal Comune di M - che costituirebbero riprova di aver agito in costanza di un contratto tacitamente prorogato.

Ma, in tema di rapporti contrattuali della P.A., neppure le fatture prodotte in giudizio possono tenere il luogo della forma scritta dell'accordo e non costituiscono un comportamento processuale implicitamente ammissivo del diritto sorto dall'atto negoziale non esibito (Sez. 1, Sentenza n. 5263 del 17/03/2015, Rv. 634726).