

Civile Ord. Sez. 3 Num. 38321 Anno 2021

Presidente: TRAVAGLINO GIACOMO

Relatore: GUIZZI STEFANO GIAIME

Data pubblicazione: 03/12/2021

**ORDINANZA**

Ud. 08/06/2021

CC

sul ricorso 20061-2019 proposto da:

CONSORZIO INDUSTRIALE PROVINCIALE NORD EST SARDEGNA  
CIPNES GALLURA, elettivamente domiciliato in SASSARI, VIA  
ITALIA, 2/b, presso lo studio degli Avvocati BETTINO ARRU e  
MARGHERITA ASARA, che lo rappresentano e difendono;



**- ricorrente -**

**contro**

ABBANO SPA, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA PAOLA  
FALCONIERI, 100, presso lo studio dell'Avvocato PAOLA FIECCHI,  
rappresentata e difesa dall'Avvocato GIUSEPPE MACCIOTTA;

**2021**

**- controricorrente -**

**1692**

avverso la sentenza n. 547/2018 della CORTE D'APPELLO DI  
CAGLIARI, SEZ. DIST. DI SASSARI, depositata il 13/12/2018;  
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del  
08/06/2021 dal Consigliere Dott. STEFANO GIAIME GUIZZI.

### FATTI DI CAUSA

1. Il Consorzio Industriale Provinciale Nord Est Sardegna-Gallura (in sigla "CIPNES-Gallura", d'ora in poi, semplicemente, "Consorzio") ricorre, sulla base di tre motivi, per la cassazione della sentenza n. 547/18, del 13 dicembre 2018, della Corte di Appello di Cagliari, sezione distaccata di Sassari, che – rigettando il gravame dallo stesso esperito contro la sentenza n. 197/18, del 4 aprile 2016, del Tribunale di Tempio Pausania – ha confermato la riezione dell'opposizione a decreto ingiuntivo, proposta dall'odierno ricorrente avverso il provvedimento monitorio che gli ingiungeva il pagamento, in favore della società Abbanoa S.p.a., di € 339.425.42, oltre interessi e spese della procedura, per fornitura di acqua potabile, a partire dall'anno 2004, presso la discarica consortile, destinata a smaltire i rifiuti urbani di Olbia, Arzachena e Golfo Aranci.



2. Riferisce, in punto di fatto, l'odierno ricorrente di aver opposto, a norma dell'art. 645 cod. proc. civ., il suddetto decreto ingiuntivo, eccependo, in primo luogo, l'inesistenza di un valido titolo a fondamento della pretesa creditoria, non essendo mai intervenuto tra le parti un contratto per la fornitura d'acqua con i requisiti formali e sostanziali prescritti dal regio decreto 23 novembre 1923, n. 2240. In subordine, l'allora attore in opposizione contestava il "*quantum debeatur*", sul presupposto che, nel caso di specie, andrebbe applicata la diversa (e minore) tariffa che il Regolamento dell'Autorità d'Ambito ha stabilito per le "Utenze dei servizi pubblici e privati di interesse pubblico".

Entrambe le eccezioni venivano disattese dall'adito Tribunale, con decisione confermata dal giudice di appello, che rigettava il gravame esperito dalla parte già attrice in opposizione.

3. Avverso la decisione della Corte sarda ha proposto ricorso per cassazione il Consorzio, sulla base – come detto – di tre motivi.

3.1. Il primo motivo denuncia violazione o falsa applicazione degli artt. 16 e 17 del r.d. 23 novembre 1923, n. 2240 e dell'art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Sul presupposto che per i contratti di cui sia parte una pubblica amministrazione è richiesta l'osservanza di tutti gli adempimenti previsti dalla procedura di evidenza pubblica, il ricorrente sottolinea come la manifestazione di volontà, idonea ad impegnare un ente pubblico, debba provenire dall'organo cui è attribuita la legale rappresentanza, nonché rivestire la forma scritta. Esso evidenzia, inoltre, di aver sempre ribadito in corso di giudizio come la legge regionale della Sardegna 25 luglio 2008, n. 10, nel riformare la disciplina dei consorzi industriali, abbia equiparato gli stessi, sotto tutti i profili, agli enti locali (Comune e Provincia), donde allora la necessità che – ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo Unico sugli enti locali) – il contratto di somministrazione oggetto di giudizio fosse sottoscritto dal Dirigente competente per statuto e non dal Presidente del Consorzio tramite un suo delegato, come avvenuto nella specie.



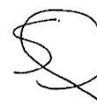
3.2. Il secondo motivo denuncia violazione dell'art. 1421 cod. civ.

Si censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto tardiva, giacché proposta nella memoria ex art. 183 cod. proc. civ., l'eccezione di nullità del contratto per carenza di valida sottoscrizione del funzionario responsabile (ovvero, il Dirigente del settore di competenza). In questo modo il giudice di appello avrebbe contravvenuto al principio che consente la rilevabilità "ex officio", in ogni stato e grado del giudizio, delle nullità contrattuali.

3.3. Il terzo motivo denuncia violazione o falsa applicazione dell'art. 177 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, oltre che dell'art. 112 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Sul presupposto che, ai sensi dell'art. 177 del d.lgs. n. 152 del 2006, la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse, essendo non contestato in giudizio che la fornitura idrica abbia riguardato l'impianto consortile per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, l'odierna ricorrente assume di aver sempre dedotto – in via di subordine – che al (peraltro denegato) contratto di somministrazione si dovesse, semmai, applicare la tariffa riservata alle "Utenze per servizi pubblici". Difatti, in senso contrario, non potrebbe invocarsi l'elencazione contenuta nel tariffario ATO (che fa riferimento soltanto a strutture ospedaliere, istituti religiosi, luoghi di culto, onlus), trattandosi di elencazione esemplificativa e non tassativa, atteso che tanti altri enti pubblici e/o privati di interesse pubblico non risultano indicati nel medesimo tariffario, pur svolgendo servizi pubblici di particolare rilevanza sociale.

Orbene, a fronte di tale deduzione, la sentenza impugnata si è limitata ad affermare come il fatto che la fornitura riguardasse un servizio pubblico non fosse sufficiente a consentire l'applicazione della tariffa invocata dall'allora appellante, e ciò "tenuto conto che in sede di stipulazione del contratto emerge che l'acqua è stata chiesta dal Consorzio per uso industriale commerciale". In questo modo, tuttavia, sarebbe stato violato, oltre al già citato art. 177 del d.lgs. n. 152 del 2006, anche l'art. 112 del d.lgs. n. 267 del 2000, a mente del quale "gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzioni di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".



4. La società Abbanoa ha resistito, con controricorso, all'avversaria impugnazione, chiedendone la declaratoria di inammissibilità ovvero, in subordine, il rigetto.

#### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

5. Il ricorso va rigettato.

5.1. I motivi primo e secondo – da scrutinare congiuntamente, data la loro connessione, giacché, qualora ricorresse un'ipotesi di nullità del contratto per contrasto con la normativa di cui al r.d. 23 novembre 1923, n. 2240, il rilievo della stessa non incontrerebbe limiti temporali, potendo avvenire anche "ex officio", con la sola preclusione costituita dall'esistenza di un giudicato (da ultimo, Cass. Sez. 1, sent. 26 maggio 2010, n. 12880, Rv. 613212-01) – non sono fondati.



5.1. Invero, l'assunto del ricorrente – secondo cui il contratto per cui è causa non poteva essere concluso da un delegato del Presidente del Consorzio – non risulta fondato.

Sul punto, come evidenziato anche dalla controricorrente, può, innanzitutto, dubitarsi del fatto che il contratto fosse effettivamente assoggettato alla procedura dell'evidenza pubblica. Invero, muovendo dalla constatazione che, secondo quanto stabilito dall'art. 36, comma 3, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, i "consorzi di sviluppo industriale, costituiti ai sensi della vigente legislazione nazionale e regionale, sono enti pubblici economici" (per tale qualificazione, con riferimento ad altro Consorzio di sviluppo industriale della Sardegna, per l'esattezza quello di Cagliari, si veda, nella più recente giurisprudenza amministrativa, Cons. St., Sez. 2, sent. 12 febbraio 2021, n. 1282, pronuncia nella quale, tuttavia, si precisa che "non tutte le loro attività sono da

ricondurre al campo privatistico imprenditoriale, restandone escluse, ad esempio, quelle di natura pubblicistica che attengono ai poteri inerenti alla «localizzazione industriale»; cfr. nello stesso senso anche Cass. Sez. Un., sent. 29 aprile 2015, n. 8619, non massimata sul punto), potrebbe, per ciò solo, escludersi l'applicabilità degli artt. 16 e 17 del r.d. 2240 del 1923.

Difatti, secondo le Sezioni Unite di questa Corte, le norme sulla contabilità generale dello Stato "non sono [...] ritenute applicabili agli enti pubblici economici, per i cui contratti non è prevista, di regola e salvo pure cospicue eccezioni (come nel caso dell'affidamento di pubblici appalti), la forma scritta – od altra forma solenne – *ad substantiam*: privilegiandosi in questo caso la considerazione che l'ente pubblico si pone sullo stesso piano, anche concorrenziale, dei comuni imprenditori e quindi equiparati ad essi anche nell'espletamento della comune attività negoziale e, pertanto, nella libertà dalle forme speciali imposte invece alle pubbliche amministrazioni quando non agiscano *iure privatorum*" (così, in motivazione, Cass. Sez. Un., sent. 9 agosto 2018, n. 20684, Rv. 650274-01).



Nondimeno, anche a prescindere da tali considerazioni, dirimente risulta – nel caso di specie – la presenza di una sottoscrizione, per il Presidente del Consorzio, di un suo delegato, giacché tale circostanza, diversamente da quanto sostenuto dall'odierno ricorrente, ha comportato che l'impegno contrattuale abbia fatto effettivamente capo al soggetto munito di rappresentanza dell'ente.

In questa prospettiva, infatti, non sembra ozioso rammentare che, secondo quanto previsto dalla deliberazione n. 50/7, del 16 settembre 2008, del Consiglio Regionale della Sardegna, è stato predisposto uno "schema tipo generale di statuto consortile provinciale" (ai sensi dell'art. 5, comma 6, della legge regionale 25 luglio 2010, n. 8, recante "Riordino delle funzioni in materia di aree

industriali”), il cui art. 17, comma 1, prevede che il Presidente abbia “la rappresentanza legale del Consorzio e la legittimazione processuale, su deliberazione del Consiglio di amministrazione”. Tale rilievo vale, dunque, a smentire l’assunto secondo cui il contratto avrebbe dovuto essere concluso dal Dirigente competente per settore, ai sensi dell’art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

D’altra parte, sebbene manchino precedenti specifici in relazione alla disciplina dei consorzi come recata dall’art. 31 del suddetto d.lgs. n. 267 del 2000, questa Corte, nella vigenza dell’originario testo unico sulle autonomie locali (quello anteriore all’avvento della legge 8 giugno 1990, n. 142), ha affermato il principio secondo cui, “prima che sia emanato lo statuto interno, i consorzi tra enti pubblici funzionano – come si evince dall’art 36 cod. civ. – secondo le norme di cui agli artt. 159 e segg. r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (TU della legge comunale e provinciale), disciplinanti i consorzi tra comuni e province ed esprimenti il principio organizzativo generale, alla cui stregua la struttura dei detti consorzi si articola sulla assemblea consorziale, con funzioni deliberative, sul consiglio di amministrazione, con funzioni esecutive, e sul Presidente, con funzioni rappresentative” (Cass. Sez. 1, sent. 6 maggio 1975, n. 1747, Rv. 375390-01).

I motivi primo e secondo, pertanto, non sono fondati.

5.2. Il terzo motivo è anch’esso non fondato.

5.2.1. La Corte sarda – nel condividere il rilievo già espresso, sul punto, dal primo giudice – afferma che, in sede di stipulazione del contratto, emerse che l’acqua fu chiesta per uso industriale commerciale, sicché la tariffa applicata risulterebbe coerente con tale destinazione.

Orbene, a fronte di tale affermazione – che sottende, nella sostanza, il riconoscimento che le parti concordarono il prezzo della

fornitura "*per facta concludentia*" (sulla natura di contratto non formale della somministrazione, e dunque sulla possibilità che le relative obbligazioni non siano necessariamente "*verbis contractae*", si veda Cass. Sez. 3, sent. 16 ottobre 1998, n. 10249, Rv. 519763-01; nello stesso senso, peraltro, già Cass. Sez. 2, sent. 30 giugno 1982, n. 3936, Rv. 421881-01, secondo cui la somministrazione "prescinde da rigorismi di forma, onde è sufficiente a rivelarne l'esistenza, l'intento e l'attuazione il comportamento di fatto dei soggetti, consistente nella ricezione e fruizione, da parte di uno degli stessi, della fornitura effettuata dall'altro") – il ricorrente continua ad opporre le considerazioni già svolte nei giudizi di merito. Esso assume, infatti, che la fornitura idrica ebbe a riguardare un impianto consortile per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, e dunque un'attività di pubblico interesse ai sensi dell'art. 177 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, donde la necessità di applicare – nel "silenzio" del contratto, ed in virtù di un'operazione di eterointegrazione del suo contenuto – la tariffa per "utenze pubbliche" prevista dal tariffario ATO, anche in ragione del fatto che l'elenco di attività ivi contenuto sarebbe meramente esemplificativo.

In questo modo, tuttavia, il ricorrente mostra di ignorare che "il principio posto dall'art. 1339 cod. civ. è invocabile solo nell'ipotesi in cui si prospetti la sostituzione di clausole contrattuali difformi rispetto a norme imperative di legge e non invece, ove si invochi l'integrazione di lacune" – come sarebbe accaduto nel caso di specie, stante il silenzio serbato dal contratto sul punto – "della manifestazione della volontà negoziale, al fine, peraltro, di ottenere effetti che possono dipendere solo dalle pattuizioni delle parti" (da ultimo, Cass. Sez. 2, ord. 23 maggio 2019, n. 14083, Rv. 654181-01).

Anche la presente censura è, dunque, non fondata.

6. Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

7. In ragione del rigetto del ricorso va dato atto – ai sensi dell’art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo introdotto dall’art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 – della sussistenza dei presupposti per il versamento da parte del ricorrente, se dovuto, dell’ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso, ai sensi del comma 1-*bis* dello stesso art. 13.

### **PQM**

La Corte rigetta il ricorso, condannando il Consorzio Industriale Provinciale Nord Est Sardegna-Gallura a rifondere alla società Abbanoa S.p.a. le spese del presente giudizio, liquidate in € 10.000,00, più € 200,00 per esborsi, nonché 15% per spese generali oltre accessori di legge.

Ai sensi dell’art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo introdotto dall’art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, la Corte dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento da parte del ricorrente, se dovuto, dell’ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, all’esito della camera di consiglio della Sezione Terza Civile della Corte di Cassazione, l’8 giugno 2021.

Il Presidente

