

---

Comitato scientifico:

*Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) - Costanzo Mario CEA (Magistrato, Presidente di sezione) - Paolo CENDON (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco CESARI (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina CHIARAVALLI (Presidente di Tribunale) - Bona CIACCIA (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo CIRCELLI (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio CORASANITI (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Lorenzo DELLI PRISCOLI (Magistrato, Ufficio Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione, Ufficio Studi presso la Corte Costituzionale) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Magistrato, Ufficio massimario presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco FIMMANO' (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) - Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPIA (Magistrato) - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) - Francesca PROIETTI (Magistrato) - Serafino RUSCICA (Consigliere parlamentare, Senato della Repubblica) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di Corte di Appello) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato, Vice Capo dell'Ufficio legislativo finanze del Ministro dell'economia e delle finanze) - Antonella STILO (Consigliere Corte di Appello) - Antonio VALITUTTI (Consigliere della Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato, componente laico C.S.M.).*

---

## **Contratti della P.A. che devono essere stipulati ad substantiam per iscritto, forma del contratto di patrocinio**

*In tema di contratti della P.A., che devono essere stipulati ad substantiam per iscritto, il requisito della forma del contratto di patrocinio è soddisfatto con il rilascio al difensore, a mezzo di atto pubblico, di procura generale alle liti ai sensi dell'art. 83 c.p.c., qualora sia puntualmente fissato l'ambito delle controversie per le quali opera la procura stessa.*

## **Cassazione civile, sezione sesta, sentenza del 22.7.2015, n. 15455**

*...omissis...*

1 Il decidente, premesso che l'opposizione era stata tempestivamente proposta, applicandosi, nella fattispecie, il disposto dell'art. 155 c.p.c., commi 4 e 5, ha ritenuto infondata la domanda dell'ingiungente in base alle seguenti considerazioni: a) a norma del disposto del R.D. n. 2440 del 1923, artt. 16 e 17 e dell'art. 1350 c.c., i contratti stipulati dall'amministrazione pubblica devono rivestire, a pena di nullità, la forma scritta, con la precisazione che il contratto deve essere consacrato in un unico documento; b) secondo la consolidata giurisprudenza del Supremo Collegio, siffatto requisito è soddisfatto, nel contratto di patrocinio, con il rilascio al difensore della procura ai sensi dell'art. 83 c.p.c., atteso che l'esercizio della rappresentanza giudiziale tramite la redazione e la sottoscrizione dell'atto difensivo perfeziona, mediante l'incontro di volontà fra le parti, l'accordo contrattuale in forma scritta, rendendo possibile l'identificazione del contenuto negoziale e i controlli dell'Autorità tutoria (confr. Cass. civ. 16 febbraio 2012, n. 2266); c) la condizione, pur in assenza di un apposito atto di convenzione, può tuttavia ritenersi integrata solo quando il mandato difensivo risulti conferito in relazione ad una ben individuata procedura giudiziaria, e cioè a una singola lite o a una pluralità di liti, purchè specificate nel contenuto della delega; a) nella fattispecie la procura generale rilasciata all'avvocato S. dall'allora Segretario generale della CCIAA di Frosinone per atto notar Piacitelli del 2 novembre 1998, non individuava con esattezza l'oggetto del contratto, perchè, riferendosi genericamente a tutte le cause di recupero crediti, difettava del necessario collegamento con l'atto difensivo poi sottoscritto dal difensore;

2.1 Di tale valutazione si duole dunque il ricorrente che, con il primo motivo di ricorso, denuncia violazione del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, artt. 16 e 17, art. 1325 c.c., art. 1326 c.c. e segg.

art. 1346 c.c. e segg., nonché art. 83 c.p.c., ex art. 360 c.p.c., n. 3.

Secondo l'esponente la tesi del Tribunale farebbe malgoverno della giurisprudenza di legittimità, secondo cui è ben possibile il perfezionamento del contratto di patrocinio, in forma scritta, attraverso, da un lato, il rilascio di procura alle liti, generale o speciale, e, dall'altro, la redazione del singolo atto di difesa sottoscritto dal difensore, e cioè, nello specifico, dell'atto o degli atti con i quali l'avvocato S. aveva espletato il mandato professionale ricevuto per il recupero dei crediti della Camera di commercio. Aggiunge che della contestualità delle sottoscrizioni - ritenuta essenziale dal Tribunale - non v'è traccia nella giurisprudenza di legittimità di talchè, l'esigerne la ricorrenza si risolve in una arbitraria riduzione dell'area di operatività dei principi enunciati dalla Corte Regolatrice.

Sostiene in definitiva l'esponente che non v'è ragione alcuna per escludere che la procura ad lites conferita per atto pubblico si saldi ai singoli atti sottoscritti dall'avvocato S..

2.2 Con il secondo mezzo l'impugnante lamenta nullità della sentenza e del procedimento, ex art. 360 c.p.c., n. 4, violazione e falsa applicazione degli artt. 83, 116 e 132 c.p.c., artt. 1325 e 1346 c.c., ex art. 360, n. 3, ovvero omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio, che è stato oggetto di discussione tra le parti, ex art. 360 c.p.c., n. 5, nel testo attualmente vigente.

Premesso che la mancata motivazione in fatto è pur sempre censurabile in sede di legittimità, vuoi ex art. 360 c.p.c., n. 4, in relazione agli artt. 132 e 116 c.p.c., vuoi ex art. 360 c.p.c., n. 5, essendo l'omessa motivazione frutto

dell'omesso esame di un fatto, l'esponente critica segnatamente l'affermazione del giudice di merito secondo cui la procura non individuava con esattezza l'oggetto del contratto, essendo essa genericamente riferita a tutte le cause di recupero crediti.

Così argomentando, il decidente avrebbe omesso di considerare non solo che l'oggetto del contratto era, in realtà, determinato in relazione ai soggetti contro i quali l'avvocato Sxxxx aveva ricevuto l'incarico di agire (e cioè i debitori della Camera di commercio), e all'oggetto del mandato (i crediti della stessa), ma che lo ius postulandi era stato espressamente conferito anche per "intraprendere azioni esecutive, intervenire in quelle da altri iniziate e dare loro impulso". In ogni caso - aggiunge - l'idoneità o meno della procura andava verificata in concreto, e cioè con riguardo all'attività professionale espletata dal S. e della quale lo stesso chiedeva ora di essere remunerato. La mancata esplicitazione delle ragioni per le quali il decidente aveva negato che la procura de quo potesse saldarsi con il singolo atto difensivo posto in essere, integrerebbe l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio, che è stato oggetto di discussione tra le parti, ex art. 360 c.p.c., n. 5.

3. Le critiche, che si prestano a essere esaminate congiuntamente per la loro evidente connessione, sono fondate.

Le ragioni della scelta operata in dispositivo dal giudice di merito ruotano intorno a due argomentazioni di fondo: da un lato, la limitazione dell'operatività dei principi elaborati dalla giurisprudenza di legittimità in punto di saldatura tra procura, rilasciata al difensore ai sensi dell'art. 83 c.p.c. e redazione e sottoscrizione dell'atto difensivo da parte dello stesso, ai fini del perfezionamento di un accordo contrattuale nella forma prescritta a pena di nullità, al solo mandato apposto, ex art. 83 c.p.c., comma 2, in calce o a margine della citazione, del ricorso, del controricorso, della comparsa di risposta o di intervento, del precetto, della domanda di intervento nell'esecuzione, della memoria di nomina di nuovo difensore, con esclusione, dunque, della procura generale alle liti; dall'altro, e si direbbe, in ogni caso, l'invincibile inidoneità della procura in atti - conferita al professionista affinché rappresentasse e difendesse la Camera di commercio "in tutte le cause attive e passive promosse e da xxxx a qualsiasi Autorità Giudiziaria, esclusa la Suprema Corte, avente ad oggetto il solo recupero di crediti della stessa" - a individuare con esattezza l'oggetto del contratto.

4. Sotto il primo profilo, premesso che la questione non è entrata funditus nella portata decisoria di precedenti pronunce rese da questa Corte tra le medesime parti, in quanto innestate in un contesto processuale in cui il giudice di merito aveva ritenuto tout court operante, anche con riferimento alla procura generale, il principio di diritto innanzi richiamato, si osserva quanto segue.

Non ignora il collegio che è affermazione ricorrente nella giurisprudenza di legittimità che non solo i contratti conclusi dalla P.A. richiedono la forma scritta ad substantiam, ma che essi, con la sola eccezione di quelli conclusi con ditte commerciali, a distanza, a mezzo di corrispondenza (R.D. n. 2440 del 1923, art. 17, ultima alinea), devono essere consacrati in un unico documento, con l'intervento degli organi abilitati a impegnare la volontà dell'ente (cfr. Cass. civ. 30 luglio 2014, n. 17403; Cass. civ. 20 marzo 2014, n. 6555), sia pur con l'avvertenza che contestualità è cosa diversa dalla contemporaneità delle sottoscrizioni (cfr. Cass. civ. 4 novembre 2013, n. 24679).

Si è evidenziato, in proposito, che le peculiari pattuizioni in esso contenute costituiscono il momento genetico, ex art. 1372 c.c., dei diritti e delle obbligazioni assunte da ciascuna delle parti, così consentendo l'identificazione dello specifico contenuto negoziale che diverrà oggetto dei controlli dell'autorità tutoria.

Che anzi, proprio nella prospettiva di garantire che agli impegni di cui intende onerarsi l'amministrazione corrisponda la previsione dei mezzi finanziari per farvi fronte, è stato segnatamente escluso che la determinazione del contenuto reale e specifico del negozio possa essere rinviata a un momento successivo alla sua avvenuta esecuzione (così Cass. civ. n. 6555 del 2014, cit.).

5. Sennonchè altrettanto consolidato è il riconoscimento che, nel contratto di patrocinio della P.A., il requisito della forma scritta ad substantiam è soddisfatto con il rilascio al difensore della procura ai sensi dell'art. 83 c.p.c., atteso che l'esercizio della rappresentanza giudiziale tramite la redazione e la sottoscrizione dell'atto difensivo perfeziona, mediante l'incontro di volontà fra le parti, l'accordo contrattuale in forma scritta (cfr. tra le tante Cass. civ. 16 febbraio 2012, n. 2266; Cass. civ. 16 giugno 2006, n. 13963).

Ora, tenuto conto che, mentre la procura ad litem costituisce un negozio unilaterale con il quale il difensore viene investito del potere di rappresentare la parte in giudizio, il cosiddetto contratto di patrocinio è un negozio bilaterale con il quale il professionista è incaricato, secondo lo schema pattizio proprio del mandato, di svolgere la sua opera professionale in favore della parte, a prima vista tale riconoscimento si presta ad essere letto in chiave di deroga, per vero anche vistosa, ai principi innanzi indicati in punto di requisiti formali dei contratti di cui sia parte un ente pubblico.

Non può invero sfuggire che, ridotto all'osso il requisito formale, nei termini testè esplicitati, l'individuazione del contenuto del contratto di patrocinio sotteso al rilascio della procura è del tutto virtuale.

6. In realtà, la non smentita correlazione funzionale della forma scritta con la verifica della portata delle pattuizioni in gioco e con i connessi controlli dell'Autorità tutoria, si giova qui della particolare liquidità delle obbligazioni hinc et inde assunte, considerato che oggetto del contratto di patrocinio sono, da un lato, l'attività di difesa della parte, per sua natura non predeterminabile specificamente, e, dall'altro, il pagamento del compenso secondo la tariffa forense (cfr. Cass. civ. 16 giugno 2006, n. 13963).

Non a caso è stato segnatamente evidenziato che la nullità correlata alla mancata previsione della spesa e della sua copertura non può concernere anche le deliberazioni relative alla partecipazione degli Enti a controversie giudiziarie, sia perchè è incerta l'incidenza del relativo onere economico, condizionato alla soccombenza, e sia perchè, nel bilancio dell'Ente, è di norma presente una voce generale nella quale possono essere inserite le prevedibili spese di lite (cfr. Cass. civ. n. 13963 del 2006 cit. e Cass. civ. 12 agosto 1993, n. 8646).

7. Se tutto questo è vero, l'esito del sollecitato intervento nomofilattico in ordine alla possibilità di applicare il principio della saldatura tra procura rilasciata al difensore ai sensi dell'art. 83 c.p.c., e redazione e sottoscrizione dell'atto difensivo da parte dello stesso, ai fini del perfezionamento di un accordo contrattuale nella forma prescritta a pena di nullità, anche in caso di procura generale, risulta, in definitiva, scontato.

A ben vedere, infatti, l'immanenza della procura generale all'atto difensivo redatto, sulla base della stessa, dal professionista e la possibilità di individuare le obbligazioni dei paciscenti secondo i medesimi schemi induttivi testè illustrati con riferimento alla procura speciale, bollano come speciosa ogni altra soluzione, dovendosi, per onestà intellettuale, riconoscere che, delle due, l'una: o si ammette l'operatività del meccanismo della saldatura con riferimento a qualsivoglia tipo di procura, generale o speciale che sia, ovvero lo si ripensa del tutto, in nome di una più stringente esegesi dei requisiti formali dei contratti di cui sia parte una pubblica amministrazione.

A fronte di tale alternativa, è allora opinione del collegio che i principi già affermati da questa Corte con riferimento alla procura speciale, vadano, per le ragioni esposte, estese anche a quella generale.

8. Ciò posto, le affermazioni del giudice di merito in ordine alla inemendabile genericità della procura conferita dalla Camera di commercio di Frosinone al S. comportano che, dovendosi qui verificare se il contesto normativo di riferimento, per come innanzi ricostruito, sia stato bene o male applicato dal decidente alla fattispecie dedotta in giudizio, la decisione del ricorso non può prescindere dall'accertamento dell'esistenza del vizio denunciato nel secondo mezzo. E invero, solo ove dovesse risultare che il vulnus del processo decisionale ha attinto i livelli dell'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti, così intercettando il contenuto precettivo dell'art. 360 c.p.c., n. 5, nel testo introdotto dal D.L. n. 83 del 2012, art. 54, comma 1, lett. b), convertito nella L. n. 134 dello stesso anno, la censura disvelerà il malgoverno che, in concreto, il Tribunale ha fatto della regola iuris innanzi enunciata.

9. Orbene, sulla corretta esegesi del novellato art. 360 c.p.c., n. 5, sono intervenute le sezioni unite di questa Corte che, nella sentenza 7 aprile 2014, n. 8053, rilevato che la riformulazione della norma deve essere intesa come riduzione al minimo costituzionale del sindacato sulla motivazione in sede di giudizio di legittimità, hanno affermato che l'anomalia motivazionale denunciabile è solo quella che si tramuta in violazione di legge, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sè; ovvero alla mera apparenza, alla insanabile contraddittorietà, alla perplessità o incomprendibilità della stessa, all'uopo precisando che l'omesso esame, nei sensi innanzi precisati - esclusa la rilevanza di meri elementi istruttori - deve concernere un fatto storico, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali; che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e abbia carattere decisivo.

10. Venendo al caso di specie, l'insufficiente approccio del giudice di merito nel momento applicativo dei principi di diritto innanzi richiamati, emerge all'evidenza a sol considerare che il decidente ha in sostanza scisso la valutazione della validità dell'atto notarile sotto il profilo processuale, da quella della portata negoziale dello stesso atto, senza considerare che l'apprezzamento deve necessariamente essere unitario. Si vuoi dire con ciò che una procura buona ai fini della costituzione in giudizio, non può che esserlo anche ai fini del pagamento delle competenze professionali al difensore che se ne sia avvalso, e tanto a prescindere dal rilievo che entrambe le verifiche vanno ora effettuate dal giudice degli effetti negoziali del contratto di patrocinio, nell'ambito di uno scrutinio del tutto indipendente da quello a suo tempo condotto dai giudici dei vari processi in cui la procura è stata spesa.

11. In tale contesto la doglianza relativa alla omessa considerazione che lo ius postulandi era stato espressamente conferito anche per "intraprendere azioni esecutive, intervenire in quelle da altri iniziate e dare loro impulso" e che il xxxx. aveva utilizzato la procura proprio per costituirsi in vari processi esecutivi, coglie un deficit motivazionale che è ragionevolmente frutto di un corrispondente deficit nell'iter cognitivo del decidente, il quale ha ritenuto generica la procura senza valutarne un profilo essenziale sia in astratto, sia, quel che più conta, in concreto, in relazione, cioè, alle attività difensive svolte e poste a base della domanda di pagamento.

12. Ne deriva che, in accoglimento del ricorso, la sentenza impugnata deve essere cassata, con rinvio, anche per le spese del giudizio di legittimità, al Tribunale di Cassino in diversa composizione che, nel decidere, si atterrà al seguente principio di diritto: in tema di contratti della Pxxxx., che devono essere stipulati ad substantiam per iscritto, il requisito della forma del contratto di patrocinio è soddisfatto con il rilascio al difensore, a mezzo di atto pubblico, di procura generale alle liti ai sensi dell'art. 83 c.p.c., qualora sia puntualmente fissato l'ambito delle controversie per le quali opera la procura stessa (nella specie: "tutte le cause attive e passive promosse e da promuoversi, .... innanzi a qualsiasi Autorità Giudiziaria, esclusa la Suprema Corte di cassazione, aventi ad oggetto il solo recupero dei crediti della stessa Camera di commercio mandante" -, con espressa autorizzazione, a tal fine, di "intraprendere azioni esecutive, intervenire in quelle da altri iniziate e dare loro impulso"). In relazione a tale principio il giudice di merito sarà chiamato a esaminare il fatto decisivo costituito dall'idoneità della predetta procura, quale negozio unilaterale di conferimento della rappresentanza processuale, e dell'atto difensivo in concreto redatto e sottoscritto dal difensore, a integrare la proposta e la correlativa accettazione di un contratto di patrocinio tra l'ente pubblico e il professionista, valido anche sotto il profilo formale.

p.q.m.

La Corte accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese del giudizio di legittimità, al Tribunale di Cassino in diversa composizione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 10 giugno 2015.

La Nuova **Procedura Civile**  
Direttore Scientifico: Luigi Viola

**ADMAIORA**

Editrice

---