



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI VELLETRI
SEZIONE SECONDA

in persona del giudice unico, dott.ssa Elisabetta Trimani, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel procedimento iscritto al registro affari contenzioso n. 2092 del 2021, posto in deliberazione all'udienza del 17.9.2024 e vertente tra

TRA

ASSOCIAZIONE P.A.N.D.A. ONLUS (C.F. 90027340588) in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Vincenzo Emiliano Piccioni e dall'Avv. Claudia Cedola, giusta procura in calce all'atto di citazione, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Piccioni sito in Roma, Via Appia Nuova n. 288;

ATTRICE

E

COMUNE DI POMEZIA (C.F. 02298490588), in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Andrea Ruffini, come procura in calce alla comparsa di costituzione, ed elettivamente domiciliato presso lo Studio AOR Avvocati in Roma (RM) alla Via Sistina n. 48;

CONVENUTO

Oggetto: appalto altre ipotesi ;

Conclusioni: come da ordinanza ex art. 127 ter c.p.c. relativa all'udienza del 17 settembre 2024.

FATTO E DIRITTO

L'Associazione P.A.N.D.A. Onlus ha citato in giudizio il Comune di Pomezia deducendo che quest'ultimo aveva affidato, giusta delibera n. 144 del 13.5.2016, alle associazioni di volontariato l'accoglienza dei cani "che hanno terminato il loro periodo di ricovero presso il canile sanitario, sia quelli vaganti a cui non è riconosciuta dal Servizio Veterinario la priorità d'ingresso al canile sanitario medesimo" a seguito del blocco delle entrate presso il Canile Rifugio Alba Dog s.r.l. , aggiudicatario dell'appalto per la cura, custodia e mantenimento dei cani randagi; che detta delibera prevedeva un riconoscimento di un contributo alle associazioni di volontariato, come quella attrice, di cui all'art. 6

Il comma l. n. 266/1991 a fronte di rimborso delle spese per il sostentamento dei cani prevedendo infine che la somma necessaria a tal fine sarebbe stata impegnata sul cap. 5611 intervento 1.09.06.02 del Bilancio di esercizio finanziario provvisorio 2016”; che quindi il Comune aveva affidato all’attrice tale servizio con determinazione dirigenziale n. 107 del 28.7.2016 cui seguiva ad una prima richiesta del 19.7.16 una seconda richiesta prot. n. 72554 del 29.7.18; che il Comune, con la determina n. 2114 del 22.9.16, aveva affidato direttamente all’attrice, mediante la procedura ex art. 36 A d.lgs. n. 50/16, “il servizio transitorio di mantenimento degli animali vaganti rinvenuti sul territorio comunale” con previsione della relativa copertura finanziaria ; che tale determina era stata quindi inviata al Dirigente dei servizi finanziari per il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria; che a seguito della risoluzione del contratto con Alba Dog s.r.l., il Comune aveva affidato il servizio di custodia e cura degli animali vaganti all’attrice con la determina n. 977 del 27.7.2018; che tale servizio era svolto dalla attrice alle condizioni economiche di cui all’offerta acquisita al prot. n. 68972 del 21.7.2016 ove era previsto un costo di € 3.80 al giorno per cane con esclusione delle spese per profilassi sanitarie da conteggiare e documentare; che il rapporto tra le parti proseguiva per anni senza alcuna contestazione da parte del Comune; che tuttavia quest’ultimo, a partire dalla fine del 2018, aveva iniziato a non rimborsare le spese sostenute per il servizio in esame pur a fronte della produzione della documentazione a supporto dei servizi resi; che l’attrice aveva inviato alla convenuta sollecito di pagamento in data 24.11.2019; che tale richiesta era stata riscontrata in data 29.1.2020 con la richiesta di chiarimenti e documentazione, fornita poi dall’attrice con la comunicazione del 3.2.2020; che l’attrice aveva quindi sollecitato nuovamente il pagamento di quanto dovuto con raccomandata del 21.2.2020 avente ad oggetto la somma di € 185.459,37; che non aveva avuto esito positivo l’incontro del 27.2.2020; che l’attrice era creditrice del Comune della somma di € 250.918,63 compreso di interessi moratori, relativa al servizio per gli anni 2018 -2019; che vi era prova dell’atto di affidamento da parte del Comune del servizio alla convenuta e del relativo impegno di spesa; che in subordine sussisteva il diritto dell’attrice ad essere indennizzata ex art. 2041 c.c. per il servizio svolto, che in questo contesto era onere di parte convenuta dare la prova della non imputabilità alla stessa dell’arricchimento allegato dalla attrice; che sussistevano i presupposti per l’emissione dell’ordinanza ex art. 186 ter c.p.c. in relazione alle predette somme. Per questi motivi ha chiesto di emettere ordinanza ex art. 186 ter c.p.c. per l’importo di € 250.918,63 e nel merito di condannare il Comune convenuto al relativo pagamento anche in subordine ai sensi dell’art. 2041 c.c..

Si è costituito il Comune indicato in epigrafe deducendo che il Comune aveva affidato a parte attrice, giusta determinazione dirigenziale n. 2114 del 22.9.16, il servizio transitorio di mantenimento degli animali vaganti rinvenuti sul territorio comunale con impegno massimo di spesa pari ad € 39.500,00; che tuttavia l’attrice non aveva mai formalizzato né sottoscritto alcun accordo contrattuale; che il Comune aveva corrisposto la somma pattuita; che con determinazione dirigenziale n. 977 del 26.7.18, il Comune aveva affidato all’attrice il servizio in esame allo stesso importo di € 39.500; che anche in questo caso nessuna convenzione era stata sottoscritta dall’attrice; che il Comune, con la successiva determinazione dirigenziale n. 710 del 3.6.19, aveva elevato l’impegno di spesa per il mantenimento dei cani presso la struttura dell’attrice sino ad € 50.000,00; che anche in questo caso parte attrice non aveva sottoscritto alcun contratto o convenzione con il convenuto; che le fatture azionate avevano ad oggetto i servizi di custodia e mantenimento di cani e gatti, oltre le spese mediche relative agli animali ricoverati; che il servizio in questione era stato poi affidato, a seguito di nuovo bando, a Valle Grande s.r.l. dal 29.4.2021; che mancava nel caso in esame il contratto scritto tra le parti circa il servizio in esame in violazione degli artt. 16 e 17 R.D. n. 2440/1923; che mancava il testo contrattuale relativo

ai costi del servizio e alle modalità di refusione delle ipotetiche spese sostenute; che quindi il credito azionato non era esigibile; che le determine allegate in atti erano solo atti interni alla PA e non avevano efficacia negoziale e che pertanto non vi era prova del contratto scritto; che si contestava nel quantum la somma richiesta; che l'attrice aveva applicato la somma di € 3.80 al giorno sia per i gatti sia per i cani; che in primo luogo l'amministrazione aveva affidato solo la gestione dei cani; che non erano stati provati i giorni di ricovero dei cani e gatti ospitati; che mancava documentazione attestante il numero di animali presenti nella struttura e addebitabili al Comune; che si contestavano le fatture azionate per spese mediche sostenute in relazione ai cani; che infondata era la richiesta di applicazione degli interessi moratori commerciali in quanto l'attrice non era operatore economico o imprenditore trattandosi di associazione onlus; che parte attrice non aveva diritto ad esercitare l'azione ex art. 2041 c.c. ai sensi dell'art. 2042 c.c.; che il procedimento amministrativo per l'affidamento del servizio all'attrice non si era mai concluso; che parte attrice non aveva fornito prova dell'ammissibilità dell'azione ossia della sua residualità; che la domanda era infondata stante che l'arricchimento non doveva essere indennizzato ove avvenuto contro la volontà della PA; che ciò era accaduto nel caso in esame dal momento che era stata l'attrice a non far perfezionare l'iter di completamento dell'affidamento sottoscrivendo il relativo contratto; che in ogni caso la domanda non era provata nel quantum. Per questi motivi ha chiesto il rigetto delle domande spiegate dalla attrice.

Rigettata l'istanza di concessione dell'ordinanza ex art. 186 ter c.p.c. richiesta da parte attrice, sono stati concessi i termini ex art. 183 VI comma c.p.c.. Espletata CTU, la causa è stata rinviata per la precisazione delle conclusioni. All'udienza del 17.9.2024 trattata ai sensi dell'art. 127 ter c.p.c., la causa è stata trattenuta in decisione con assegnazione dei termini ex art. 190 c.p.c..

La domanda proposta da parte attrice è infondata.

L'Associazione indicata in epigrafe ha chiesto di condannare il Comune al pagamento della somma di € 250.918,63 quale rimborso dei costi per l'esecuzione del servizio di custodia e mantenimento di animali vaganti rivenuti nel territorio comunale per il periodo 2018-2020.

Va in primo luogo dato atto che manca la prova dell'esistenza del contratto stipulato tra l'attrice e il convenuto avente ad oggetto detti servizi.

Come noto, va ricordato che è principio immanente all'ordinamento delle pubbliche amministrazioni quello posto dall'art. 16 R.D. 2440/1923 dell'obbligo della forma scritta ad substantiam dei contratti (nonché quello della relativa attestazione della copertura finanziaria ex art. 23 D.L. 66/1989 ed oggi dall'art. 191 D.Lgs. 267/2000): a tal fine, per costante orientamento della giurisprudenza, non è sufficiente la delibera dell'organo collegiale che abbia autorizzato il funzionario alla stipula del contratto laddove tale delibera non si sia tradotta in atto contrattuale sottoscritto dal rappresentante esterno dell'ente stesso e dal professionista. La delibera dell'organo collegiale non rappresenta una proposta contrattuale ma è un mero atto interno all'amministrazione avente quale destinatario l'organo interno alla PA deputato alla manifestazione della volontà all'esterno ed ha mero carattere autorizzatorio (cfr., Cass. Civ., Sez. II, n. 11465/2020, Sez. Cass., sez. 3, sentenza n. 4635 del 02/03/2006; Cass., sez. 2, sentenza n. 15488 del 06/12/2001). In particolare, come osservato dalla giurisprudenza, "Il contratto d'opera professionale con la pubblica amministrazione deve rivestire forma scritta "ad substantiam" e l'osservanza di tale forma richiede la redazione di un atto recante la sottoscrizione del professionista e dell'organo della P.A. legittimato ad esprimerne la volontà

all'esterno, nonché l'indicazione dell'oggetto della prestazione e dell'entità del compenso; ne consegue che non rispetta detti requisiti formali l'adozione da parte dell'organo collegiale dell'ente di un'autorizzazione al conferimento dell'incarico, trattandosi di mero atto interno” (Cass. Civ., Sez.III, ord. 8574/2023), non potendo poi tale forma essere surrogata con fatti concludenti, manifestazioni tacite di volontà o comportamenti attuativi (cfr. ex multis, Cass. Civ., Sez. Lav., ord. n. 15645/2018, Cass. Civ., Sez. I, n. 24679/2013).

In questo contesto, si deve dare atto dell'esistenza delle determine di affidamento del servizio in esame all'attrice disposte a seguito della delibera comunale n. 2016/144 del 31.5.16 (doc. 3 allegato alla comparsa) dapprima in via provvisoria, mediante la determinazione dirigenziale n. 2114 del 22.9.2016 (doc. 5 allegato alla comparsa), e poi in via definitiva, mediante la determinazione dirigenziale n. 977 del 27.7.2018 (doc. 6 allegato alla comparsa).

Tali atti hanno tuttavia solo rilevanza interna ai fini della validità della formazione della “volontà” interna dell'ente di concludere il contratto ma non sono sostitutivi del contratto scritto, inteso come incontro delle volontà delle relative parti.

Ciò posto, non vi è prova dell'esistenza del contratto scritto tra le parti e pertanto va rigettata la domanda formulata dall'attrice di condanna del Comune convenuto per inadempimento contrattuale.

In secondo luogo, venendo alla domanda subordinata di condanna ex art. 2041 c.c. di parte convenuta per il pagamento dei corrispettivi per il servizio oggetto delle predette delibere di affidamento, si osserva quanto segue.

Va premesso che l'azione appare ammissibile non avendo parte attrice alcuna altra azione a disposizione per farsi indennizzare del pregiudizio subito. Vertendosi in una ipotesi in cui manca il contratto di affidamento avente forma scritta (inteso come contratto tra la PA e l'affidatario, non essendo sufficienti a tal fine, come sopra precisato, le delibere dell'Ente di affidamento) e sussistendo per altro un valido impegno di spesa negli atti interni alla PA, parte attrice non ha diritto all'azione contrattuale né all'azione ex art. 119 TUB nei confronti del funzionario che ha consentito l'affidamento del servizio, presupponendo tale ultima azione in ogni caso l'esistenza di un contratto scritto tra la PA e il professionista pur se sprovvisto del necessario impegno di spesa (circostanza questa invece non ricorrente nel caso di specie).

Ciò posto, venendo al merito va osservato che, contrariamente a quanto allegato dall'attrice, il servizio di custodia e mantenimento affidato in forza della predetta delibera comunale e delle predette determinazioni dirigenziali aveva ad oggetto solo i cani e non anche i gatti.

In particolare la giunta comunale, con la delibera n. 1444/2016, si era determinata nell'affidare alle associazioni di volontariato solo i “cani che hanno terminato il loro periodo di ricovero presso il canile sanitario Alba Dog, sia di quelli vaganti a cui non è consentito l'ingresso al canile sanitario medesimo”. In tal senso depone anche il tenore letterale della determinazione dirigenziale n. 2114/2016 e quindi quello della determinazione dirigenziale n. 977/2018 ove era stato disposto l'affidamento diretto all'attrice, mediante la procedura di cui all'art. 36 lett. A d.lgs. n. 50/2016, del servizio in esame avente ad oggetto, come si evince dal testo della determina (invero a prescindere dalla generica indicazione contenuta nel relativo oggetto “affidamento servizio di custodia e mantenimento animali vaganti”), solo la custodia e mantenimento dei cani randagi e vaganti

individuando quale corrispettivo quello di € 3,80 esente Iva per cane (ricependo sul punto l'offerta economica formulata dall'attrice acquisita agli atti con Prot. n. 68972 del 21/07/2016, cfr. pag. 2 della determina in esame) e fissando un impegno di spesa di € 39.500,00 con indicazione della relativa copertura finanziaria. A ciò si aggiunga in senso concordante con quanto sopra ritenuto che la relazione sull'operato dell'attrice (cfr. doc. 4 allegato alle relative memorie ex art. 183 VI comma n. 2. c.p.c.) redatta dal Funzionario preposto del Comune convento ha solo ad oggetto solo l'espletamento del servizio in esame in relazione ai cani.

Ne consegue che il servizio affidato dalla PA all'attrice aveva ad oggetto solo la custodia e mantenimento dei cani in precedenza affidati alla Alba Dog s.r.l. ovvero vaganti sul territorio comunale, con esclusione dei gatti.

Non sussiste pertanto il diritto dell'attrice al conseguimento dei compensi per il servizio di custodia e mantenimento dei gatti randagi in quanto il Comune non ha mai deciso di affidare tale servizio all'attrice né appare adeguatamente allegato e provato da parte attrice, come era suo onere, l'arricchimento del Comune per l'espletamento di tale servizio. Come osservato dalla Suprema Corte infatti "il depauperato che agisce ex art. 2041 c.c. nei confronti della P.A. ha solo l'onere di provare il fatto oggettivo dell'arricchimento" (Cass. Civ., Sez. III, n. 14735/2024).

Venendo alle somme richieste per il servizio di custodia e mantenimento dei cani, va in primo luogo osservato che risulta provato l'arricchimento del Comune derivante dall'espletamento di tale prestazione, come confermato anche dalla relazione sull'attrice redatta dal Funzionario prot. 0128729 del 28.12.2018 (doc. 4 memoria ex art. 183 VI comma n. 2 c.p.c. di parte attrice), e non sussistono elementi per ritenere che tale arricchimento non era stato voluto, in quanto supportato da ultimo dalla determinazione dirigenziale n. 977/2018 manifestante la volontà dell'ente convenuto all'affidamento del servizio in esame, ovvero fosse stato imposto per aver parte attrice non sottoscritto consapevolmente il contratto di servizi, dovendosi ritenere tale eccezione priva di fondamento non avendo parte convenuta dato prova di aver (inutilmente) sollecitato l'attrice a tale stipula.

Pur sussistendo quindi il diritto dell'attrice all'indennizzo di cui all'art. 2041 c.c., la domanda formulata dall'attrice va tuttavia rigettata nel merito.

Invero sul punto deve ritenersi che l'indennità prevista dall'art. 2041 c.c. va inquadrata nei limiti della diminuzione patrimoniale subita dalla parte nell'erogazione della prestazione (quindi nei relativi costi vivi) e non in misura coincidente con il mancato guadagno che la stessa avrebbe potuto trarre dall'instaurazione di una valida relazione contrattuale (cfr. Cass. Civ., Sez. III, n. 13967/2019).

In questo contesto, ritenuto di non poter utilizzare il parametro di € 3,80 al giorno per cane previsto da ultimo dalla determina n. 977/2018 ossia il corrispettivo "contrattuale", deve darsi atto che parte attrice non ha provato la diminuzione patrimoniale subita in conseguenza del servizio di custodia e mantenimento dei 269 cani (come individuato dal CTU nella relazione in atti) ospitati presso la struttura dell'attrice e riconducibili al Comune convenuto, allegando e provando ad esempio le spese vive sostenute per cibo, assistenza del personale, pulizia dei ricoveri etc per tali animali. A ciò si aggiunga che parte attrice, a fronte delle contestazioni di parte convenuta, non ha dato prova degli effettivi giorni di soggiorno di detti cani presso la propria sede depositando il Registro delle entrate e uscite tenuto dalla stessa attrice e richiamato dalla Certificazione del Dipartimento di Prevenzione U.O.C. Sanità Animale della ASL Roma 2 – Prot. n. 220357/21 del 12/11/2021.

Non risultano provate le spese mediche sostenute dall'attrice per la cura dei cani ospitati, come da fatture allegate in atti. Sul punto il CTU ha rilevato la presenza di fatture riferibili solo in minima parte a cani riconducibili al Comune convenuto, precisando che in tali casi i nominativi erano scritti a mano nell'intestazione o in calce del contabile giustificativo, lasciando intendere che siano stati aggiunti ex post da soggetto diverso da quello che aveva emesso la fattura. Neanche tali spese vive sono quindi suscettibili di formare oggetto del chiesto indennizzo in quanto non chiaramente ed univocamente riconducibili ai cani in affidamento al Comune convenuto, non apparendo attendibile l'annotazione a mano del nominativo del cane cui si riferisce la fattura.

Le domande spiegate da parte attrice vanno quindi rigettate.

Le spese di lite, liquidate come da dispositivo applicati i parametri minimi per fase di studio, introduttiva e decisionale tenuto conto della non complessità della causa e i parametri medi per la fase istruttoria in ragione dell'attività espletata dalle parti in tale fase tenuto conto del valore della controversia dichiarato da parte attrice, unitamente alle spese di CTU come liquidate in atti, vanno poste a carico di parte attrice in base al principio della soccombenza.

Resta assorbita ogni altra questione, domanda o eccezione, prospettata dalle parti o rilevabile d'ufficio.

P.Q.M.

Il Tribunale di Velletri, ogni altra domanda reietta, definitivamente pronunciando, così provvede:

- 1) rigetta le domande spiegate da parte attrice;
- 2) condanna parte attrice alla refusione in favore di parte convenuta delle spese di lite liquidate in € 9.887,00 per compensi, oltre accessori di legge;
- 3) pone definitivamente a carico di parte attrice le spese di CTU come liquidate in atti.

Così deciso in Velletri, 15 gennaio 2025

Il Giudice

dott.ssa Elisabetta Trimani