

N. R.G. 6414/2015



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI CATANIA

QUINTA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Cristiana Gaia Cosentino
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. r.g. **6414/2015** promossa da:

COMUNE DI ACI BONACCORSI, in persona del Sindaco pro tempore, elett. dom. in PIAZZA
ROMA 9 CATANIA; rappresentato e difeso dall'avv. CASTORINA EMILIO SALVATORE giusta
procura in atti.

OPPONENTE

contro

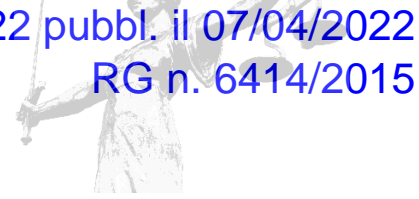
DI MAURO ANGELO, nato ad Acireale, il 07.05.1953, elett. dom. in VIA FELICE PARADISO
78/F ACIREALE; rappresentato e difeso dall'avv. FICHERA FRANCESCO GIOVANNI ENRICO
giusta procura in atti.

OPPOSTO

Avente ad oggetto: compensi professionali

All'udienza del 28.09.2021 la causa veniva assunta in decisione sulle conclusioni come in atti
precisate.





MOTIVI IN FATTO E IN DIRITTO

Con atto di citazione del 23.04.2015, il Comune di Aci Bonaccorsi proponeva opposizione avverso il decreto ingiuntivo n.925/2015 del 16.03.2015, con il quale veniva ingiunto il pagamento della somma di euro 24.839,98, oltre accessori di legge a titolo di compensi professionali giusto disciplinare d'incarico approvato con Delibera di Giunta Municipale n.93 del 04.08.1989, al fine di eseguire la progettazione e la direzione lavori di un Centro Diurno di Assistenza e di Incontro per gli anziani di detto Comune, ed, in particolare, a saldo delle competenze professionali per la redazione della perizia di assestamento finale, direzione lavori e contabilità finale dei lavori di costruzione e per la redazione della perizia di variante dei lavori di costruzione del medesimo Centro. Eccepiva, innanzitutto, il difetto di competenza e/o di giurisdizione per la sussistenza di una clausola compromissoria nel disciplinare d'incarico. Inoltre, eccepiva la nullità della Delibera di G.M. n.393 del 04.08.1989 e del relativo disciplinare d'incarico in quanto non contengono né la previsione dell'ammontare del compenso dovuto al professionista, né dei mezzi per farvi fronte. Nel merito, contestava che l'attività professionale espletata per la prima perizia rientrasse in quella prevista nel predetto disciplinare, nonché l'ammontare del credito, non essendosi il professionista attenuto a quanto disposto nel disciplinare d'incarico.

Si costituiva l'Ing. Di Mauro Angelo, il quale contestava in fatto ed in diritto la opposizione avanzata, chiedendone il rigetto e la conferma del decreto ingiuntivo opposto. In particolare, chiedeva:

-preliminarmente concedere, ai sensi dell'art. 648 c.p.c., la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto o l'esecuzione provvisoria parziale del D.I;

- nel merito, rigettare per le causali di cui in narrativa o con ogni formula o motivazione, la proposta opposizione e confermare il D.I. opposto;

- in ogni caso condannare il Comune di Aci Bonaccorsi, in persona del Sindaco pro tempore, al pagamento della complessiva somma di €.24.839,98 oltre rimborso delle spese del visto Ordine degli Ingegneri documentati, cassa previdenza, iva come per legge ed oltre ancora gli interessi come per legge con decorrenza dalla data delle richieste di pagamento sino al soddisfo.

Con ordinanza del 23.10.2015, veniva rigettata la richiesta di concessione della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto. Quindi, la causa, istruita documentalmente, veniva assegnata a Questo G.I. in data 03.09.2020. All'udienza del 28.09.2021, veniva posta in decisione assegnando i termini di cui all'art.190 c.p.c.

Innanzitutto, con riguardo alla eccezione di incompetenza e/o difetto di giurisdizione, l'art. 21 del disciplinare d'incarico in oggetto prevede che: "tutte le controversie che possono sorgere relativamente



alla liquidazione dei compensi previsti dalla presente convenzione, e non definite in via amministrativa saranno, nel termine di 30 giorni da quello in cui fu notificato il provvedimento amministrativo, deferite ad un collegio arbitrale costituito da tre membri”.

Tale procedura non è stata attivata da alcuno, né si comprende quando e come essa debba essere attivata. Sicchè, appare condivisibile la giurisprudenza di merito che al riguardo ha ritenuto che la difficoltà nell'interpretazione della clausola compromissoria, in relazione ad un non meglio definito provvedimento amministrativo dalla cui notifica dovrebbe decorrere il termine di 30 giorni, non può determinare una preclusione alla tutela giudiziaria: *poiché il deferimento di una controversia al giudizio degli arbitri comporta una deroga alla giurisdizione ordinaria, in caso di dubbio in ordine alla interpretazione della portata della clausola compromissoria, deve preferirsi un'interpretazione restrittiva di essa e affermativa della giurisdizione statale, riconoscendosi non rientrare la domanda in contestazione nell'ambito della materia rimessa agli arbitri (Cass. 22841/2007; in senso conforme Cass. 8575/2005 e 23088/2007, quest'ultima relativa ad ipotesi di connessione tra più domande, di cui solo alcune rientrano nella competenza arbitrale, così, Tribunale Catania del 24.06.2014)*. Sicchè, deve rigettarsi l'eccezione sollevata.

Ciò posto, tuttavia, appare preliminare ed assorbente l'eccezione di nullità della Delibera di G.M. n.393 del 04.08.1989 e del relativo disciplinare d'incarico.

E', invero, radicato nella giurisprudenza di legittimità, applicabile *ratione temporis* al caso di specie, il principio di diritto che *nel vigore del combinato disposto degli artt. 284 e 288 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383 (Testo unico della legge comunale e provinciale), la delibera con la quale i competenti organi comunali o provinciali affidano ad un professionista privato l'incarico per la progettazione di un'opera pubblica, è valida e vincolante nei confronti dell'ente locale soltanto se contenga la previsione dell'ammontare del compenso dovuto al professionista e dei mezzi per farvi fronte. L'inosservanza di tali prescrizioni determina la nullità della delibera, nullità che si estende al contratto di prestazione d'opera professionale poi stipulato con il professionista, escludendone l'idoneità a costituire titolo per il compenso (Cass. Civ., 12195/2005)*. Infatti, *la delibera con la quale un comune conferisce un incarico professionale (nella specie, di progettazione della sistemazione di alcuni locali comunali al fine di ottenerne la certificazione della agibilità per uso pubblico) ed il contratto stipulato in base a tale delibera sono affetti da nullità, ex art. 284 del r.d. 3 marzo 1934 n. 383 (applicabile "ratione temporis"), ove carenti del reale riferimento ai mezzi finanziari necessari al pagamento della corrispondente spesa per il compenso del professionista incaricato, all'uopo rivelandosi insufficiente il solo generico e formale richiamo ("possibilità di finanziamento a mezzo mutuo da contrarre con la*



Cassa DD.PP.") a mezzi di copertura della stessa non effettivamente pertinenti alle opere deliberate (cfr., Cass. Civ., n.17469/2013).

Appare doveroso, in aggiunta, accennare brevemente al quadro normativo di riferimento. In particolare, deve rilevarsi che la prima normativa generale degli incarichi esterni risale all'art. 7, comma 6 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 "Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421", successivamente trasfuso nel d.lgs. 165/2001. La norma richiamata si pone con carattere di assoluta centralità rispetto a tutti gli enti pubblici, tipizzando i presupposti di legittimità di affidamento degli incarichi. Tali presupposti sono stati regolamentati mediante una disciplina che, sia per espressa previsione del comma 6-ter ("i regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, si adeguano ai principi di cui al comma 6"), che per collocazione sistematica (essendo stata inserita nell'ambito del Titolo I del d.lgs. 165/2001, relativo ai principi generali), ha posto in essere disposizioni di principio, in quanto tali non derogabili, in sede regolamentare, dagli enti locali, la cui ratio è quella di contenere la spesa pubblica limitando il conferimento di incarichi professionali a soggetti esterni all'apparato organizzativo dell'ente pubblico. Tra tali presupposti, che giustificano il conferimento di tali incarichi, oltre alla impossibilità di utilizzare gli organi o le figure professionali appartenenti all'organico istituzionale dell'ente, nonché alla delimitazione oggettuale e temporale degli incarichi, è stata prevista la necessaria sottoposizione a controlli di evidenza pubblica sia preventiva che successiva all'atto di conferimento dell'incarico al professionista esterno anche con riferimento alla scelta del contraente, nonché la correlativa previsione di impegni di spesa contabile per far fronte ai compensi spettanti ai professionisti incaricati.

Tali considerazioni appaiono assorbenti alla luce dei principi di trasparenza, legalità, buona andamento ed imparzialità che devono informare l'attività della P.A. ex art. 97 Cost., e prescindono dall'accertamento circa lo svolgimento dell'attività espletata e circa l'effettivo vantaggio che ne abbia tratto la P.A. nel caso che ci occupa, elementi questi che concernono una eventuale domanda di arricchimento senza giusta causa, ex art.2041 c.c., non avanzata nella specie.

L'ordinamento regionale siciliano ha disposto un ampio rinvio alla legislazione statale nella materia dell'ordinamento finanziario degli enti locali, ai sensi della L.R. n.48 del 1991 che rinvia ampiamente alla L.142/1990, nonché in materia di affidamento di lavori pubblici, di progettazione e direzione di cui alla L. 109/1994, a cui fa riferimento l'art. 1, legge regionale 2 agosto 2002, n. 7, che si applicano *all'amministrazione regionale, alle aziende ed agli enti pubblici da essa dipendenti e/o comunque sottoposti a vigilanza, agli enti locali territoriali e/o istituzionali e loro associazioni e consorzi, agli enti ed aziende da questi dipendenti e comunque sottoposti a vigilanza, nonché agli altri organismi di*



diritto pubblico e soggetti di diritto privato a prevalente o intera partecipazione pubblica, nel cui ambito vi rientra l'ente locale opponente.

Alla luce di tale quadro normativo, la giurisprudenza di legittimità è costante nel ritenere che *l'art. 23 del d.l. 2 marzo 1989 n. 66, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 24 aprile 1989, n. 144 (oggi sostituito dall'art. 191 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), secondo il quale l'ente pubblico non risponde dell'attività posta in essere dal proprio funzionario senza l'osservanza delle regole procedurali ivi previste, si applica anche ai Comuni della Regione Sicilia, a prescindere dal suo formale recepimento nella legislazione regionale, in quanto norma destinata ad incidere sull'efficacia del contratto e, quindi, relativa all'area dell'ordinamento civile riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.* (Cass. Civ., 26657/2014). Peraltro, la giurisprudenza rileva che, in tema di obbligazioni della P.A., l'inserimento nel contratto d'opera professionale di una clausola di cd. copertura finanziaria - in base alla quale l'ente pubblico territoriale subordina il pagamento del compenso al professionista incaricato della progettazione di un'opera pubblica alla concessione di un finanziamento - non consente di derogare alle procedure di spesa di cui all'art. 23, commi 3 e 4, del d.l. n. 66 del 1989, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge n. 144 del 1989 (oggi sostituito dall'art. 191 del d.lgs. n. 267 del 2000), che non possono essere differite al momento dell'erogazione del finanziamento, sicché, in mancanza, il rapporto obbligatorio non è riferibile all'ente ma intercorre, ai fini della controprestazione, tra il privato e l'amministratore o funzionario che abbia assunto l'impegno (Cass. Civ., n.6970/2018).

A ciò si aggiunga che, in materia di contratti conclusi dalla P.A., i vizi del relativo procedimento amministrativo - e tra essi quelli afferenti il processo di formazione della volontà dell'ente pubblico - incidono sull'efficacia del negozio ovvero ne provocano la semplice annullabilità, rilevabile esclusivamente ad iniziativa della stessa P.A. nel cui esclusivo interesse le formalità omesse sono prescritte; diversamente la mancanza del relativo impegno di spesa comporta la nullità del contratto (Cass. Civ., 15410/2018, nella specie, la S.C., dopo aver osservato che correttamente la Corte d'Appello, in mancanza di apposita domanda di parte, non aveva annullato l'atto di transazione sottoscritto dal Presidente della Provincia in assenza di apposita delibera autorizzativa della Giunta, ha cassato la decisione impugnata rilevando la nullità dell'atto di transazione per l'assenza del relativo impegno di spesa). Infatti, *l'esigenza di prevedere la copertura economica di qualunque spesa per la P.A. contraente è presupposto per la formazione di una valida volontà negoziale dell'amministrazione. Pertanto, ove la delibera di conferimento di un incarico professionale di consulenza sia stata adottata senza la necessaria copertura finanziaria, è legittima la delibera di cessazione dell'incarico assunta dall'ente pubblico* (così, Cass. Civ., n.17358/2019, nella specie, un'azienda sanitaria della Regione



Sicilia). Inoltre, *la delibera con la quale un comune conferisce un incarico professionale (nella specie, per la progettazione e la direzione dei lavori di costruzione della rete idrica comunale) e il contratto stipulato in base a tale delibera sono affetti da nullità ove manchi l'indicazione dell'ammontare della spesa prevista e dei mezzi per farvi fronte, come prescritto dalla norma imperativa di cui all'art. 284 del r.d. 3 marzo 1934 n. 383 (testo unico della legge comunale e provinciale) e come successivamente prescritto dall'art. 23 del d.l. 2 marzo 1989 n. 66, convertito in legge 24 aprile 1989 n. 144, e dall'art. 55, quinto comma della legge 8 giugno 1990, n. 142 (applicabile nella specie "ratione temporis"), ovvero, per i comuni della Regione Sicilia, dalla identica disposizione dell'art. 189 del d.l. Pres. Reg. Sic. 29 ottobre 1955 n. 6, richiamato dalla legge regionale 15 marzo 1963 n. 16 (applicabile nella specie "ratione temporis", cfr., Cass. Civ., n.26202/2010).*

Nel caso che ci occupa, la Delibera n.393 del 16.08.1989 prevede genericamente che *le competenze spettanti al professionista incaricato saranno previste in progetto e incluse nella perizia dei lavori, tra le somme a disposizione dell'Amministrazione, senza alcun onere per il bilancio del Comune.* Peraltro, gli artt.8 e segg. rimandano alle tariffe professionali vigenti per nulla idonei a determinare specificatamente il compenso e l'impegno di spesa del Comune, nell'ottica del principio di trasparenza, di legalità, buona andamento ed imparzialità che devono informare l'attività della P.A. ex art. 97 Cost, in violazione della forma scritta prevista ad substantiam, nonché dell'obbligo inderogabile di prevedere l'impegno di spesa con l'adozione del formale impegno contabile, non potendosi ritenere sufficiente un generico riferimento *alle somme a disposizione dell'Amministrazione* (si veda, Cass. Civ., n.11465/2020, secondo cui, il contratto d'opera professionale con la pubblica amministrazione deve rivestire la forma scritta "ad substantiam" e l'osservanza di tale forma richiede la redazione di un atto recante la sottoscrizione del professionista e dell'organo dell'ente legittimato ad esprimerne la volontà all'esterno, nonché l'indicazione dell'oggetto della prestazione e l'entità del compenso).

Né può rilevare, nemmeno sotto il profilo di una responsabilità precontrattuale, un generico presunto affidamento dell'attore, ovvero la buona fede dello stesso, ingenerata dalla condotta della P.A. trattandosi di norme di evidenza pubblica, imperative ed inderogabili a tutela del buon andamento della P.A.

Sicchè, a nulla rileva l'approvazione sia in linea tecnica che amministrativa dei progetti in oggetto, ovvero l'ottenimento di finanziamenti regionali anche concernenti il compenso della progettazione ed esecuzione delle opere approvate che possono rilevare sotto altri profili di responsabilità civile ed amministrativa, ma non certo quale fonte di responsabilità contrattuale in assenza di una delibera e di un contratto validamente stipulato tra le parti che deve ritenersi, pertanto, nullo, per come evidenziato dalla giurisprudenza sopra richiamata.



Ne deriva l'accoglimento dell'opposizione avanzata, stante la nullità della delibera in oggetto e del relativo disciplinare d'incarico, con conseguente revoca del decreto ingiuntivo opposto.

Stante la soccombenza, parte opposta va condannata al pagamento delle spese processuali sostenute dalla parte opponente, che vanno liquidate, ai sensi della tabella n.2, terzo scaglione del D.M. 55/2014, in relazione al quale la fase di trattazione/istruzione deve essere decurtata della metà, non essendo stata espletata attività istruttoria, nella complessiva somma di euro 4.035,00 per compensi, oltre euro 145,50 per spese vive, oltre spese generali, oltre I.V.A. e C.P.A. come per legge.

P.Q.M.

Il Giudice, definitivamente decidendo, ogni contraria istanza ed azione disattese, così provvede:

- In accoglimento dell'opposizione avanzata dal Comune di Aci Bonaccorsi, in persona del Sindaco pro tempore, con atto di citazione notificato il 24.04.2015, revoca il decreto ingiuntivo opposto;
- Condanna l'opposto a rifondere all'opponente le spese di lite, liquidate in complessivi € 4.035,00 per compensi, oltre euro 145,50 per spese vive, oltre IVA, CPA e spese generali come per legge.

Così deciso in Catania, il 06.04.2022

IL GIUDICE

Dott.ssa Cristiana Cosentino

