



6919-19

C.I.

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE**

composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto:

PIETRO CAMPANILE

Presidente

MARCO MARULLI

Consigliere

GIULIA IOFRIDA

Consigliere

FRANCESCO TERRUSI

Consigliere

ROBERTO MUCCI

Rel. - Consigliere

P.A. - Incarico
professionale.

Ad. 9/5/2018 CC
Cron. 6919
R.G.N. 30094/2014

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 30094/2014 proposto da:

COMUNE DI (omissis) , in persona del Sindaco *pro tempore*,
elettivamente domiciliato in (omissis) , presso lo
studio dell'Avv. (omissis) , rappresentato e difeso dagli Avv.
(omissis) e (omissis) giusta procura a margine del ricorso
- ricorrente -

contro

(omissis) , elettivamente domiciliato in (omissis)
(omissis) , presso lo studio dell'Avv. (omissis) , rappresentato e difeso
dall'Avv. (omissis) giusta procura a margine del
controricorso

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 591/2014 della CORTE DI APPELLO DI
CAGLIARI, depositata il 29 ottobre 2014;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 9
maggio 2018 dal Cons. ROBERTO MUCCI.

ad.
893
2018

FATTI DI CAUSA

1. La Corte di appello di Cagliari, in accoglimento del gravame interposto dall'arch. (omissis), riformava la sentenza del Tribunale di Oristano-Sezione distaccata di Macomer che, accogliendo l'opposizione del Comune di (omissis), aveva revocato il decreto ingiuntivo notificato dal (omissis) per la somma di euro 37.150,54, a titolo di differenza sul dovuto per compensi professionali (concernenti direzione lavori, misure, contabilità, collaudo amministrativo e coordinamento sicurezza primo e secondo stralcio) relativi all'incarico di progettazione e direzione lavori per la realizzazione di una struttura espositiva presso il nuraghe Losa, e condannava il Comune alla rifusione delle spese del doppio grado di giudizio.

2. Riteneva la Corte di appello che: a) le delibere comunali in atti, di conferimento dell'incarico e di approvazione del primo e secondo stralcio dei lavori, avevano previsto l'impegno di spesa di lire 2.200.000.000, comprensive dei costi di realizzazione dell'opera e dei compensi spettanti al professionista, sicché erano state rispettate le disposizioni regolanti l'impegno di spesa per gli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.); b) la previsione del ricorso al parere dell'ordine professionale in caso di contestazione sull'interpretazione delle convenzioni non era sufficiente a far ritenere il carattere indeterminato o indeterminabile del compenso, comunque contrattualmente determinato; c) non era «condivisibile l'assunto dell'amministrazione appellata che sostiene che mancherebbe la copertura finanziaria, giacché l'importo di lire 2.200.000.000 era stato esaurito, *non residuando ulteriori somme riconducibili al predetto finanziamento per liquidare l'importo preteso dal (omissis)*. E' evidente, infatti, che i maggiori oneri conseguenti alle scelte dell'amministrazione, che deliberò di modificare il progetto originario, non possono incidere sul diritto dell'appellante ad ottenere il compenso pattuito» (p. 7 della sentenza).

3. Avverso detta sentenza propone ricorso per cassazione il Comune di (omissis) affidato a tre motivi, cui replica il (omissis) con controricorso; il Comune ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

4. Con il primo motivo di ricorso il Comune di (omissis) denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 191 T.U.E.L.: la sentenza impugnata, nell'affermare che «i maggiori oneri conseguenti alle scelte dell'amministrazione, che deliberò di modificare il progetto originario, non possono incidere sul diritto dell'appellante ad ottenere il compenso pattuito», violerebbe il disposto della norma citata poiché l'insussistenza dei fondi e della copertura finanziaria emergerebbe dalla delibera giuntale n. 39 del 19 aprile 2007, con la quale era stata approvata in via definitiva la perizia di assestamento e i quadri economici definitivi, indicanti le somme dovute al (omissis) per il primo e il secondo stralcio, per l'importo complessivo di euro 215.733,33, somma costituente «la risultante terminale della copertura finanziaria dell'opera (...) che l'Amministrazione ha, complessivamente e integralmente liquidato al professionista» (p. 10 del ricorso), circostanza invero non revocata in dubbio dalla Corte di appello, ma ingiustamente ritenuta irrilevante ai fini del decidere.

5. Con il secondo motivo si denuncia omessa o insufficiente motivazione circa il fatto controverso e decisivo costituito dall'assenza di copertura finanziaria ex art. 191 T.U.E.L.: afferma il Comune che, con il brano di motivazione surriferito, la Corte di appello non avrebbe spiegato perché nel caso di specie l'assenza di copertura finanziaria (implicitamente ritenuta irrilevante) dovrebbe cedere di fronte al diritto del (omissis) ad ottenere il compenso.

6. Con il terzo motivo si denuncia omessa o insufficiente motivazione circa il fatto controverso e decisivo costituito dall'insussistenza di valido conferimento dell'incarico nei confronti del (omissis), nonché dall'indeterminatezza del compenso: la convenzione

relativa alla complessiva progettazione sarebbe «inutilizzabile» poiché priva di copertura finanziaria e mai registrata, e comunque «superata» dal predetto scorporo dei lavori in due stralci; l'unica convenzione valida sottoscritta dalle parti sarebbe quella relativa al secondo stralcio, sicché, non esistendo alcuna convenzione relativa al primo stralcio, le richieste del professionista sarebbero senza copertura finanziaria e, quindi, non liquidabili.

7. Preliminarmente, deve disattendersi l'eccezione di inammissibilità dei primi due mezzi, sollevata dal controricorrente nel senso che non sarebbe consentita la duplicazione di una doglianza sotto i distinti profili della violazione di legge e del vizio motivazionale.

Non sussiste invero la denunciata mescolanza o sovrapposizione di mezzi d'impugnazione eterogenei nell'ambito di un unico motivo (al riguardo, Sez. U, 6 maggio 2015, n. 9100), essendo invece le doglianze distinte e suscettibili di partito esame in ordine alle questioni prospettate (Sez. 2, 23 aprile 2013, n. 9793; Sez. 5, 12 settembre 2012, n. 15242), senza che risulti inammissibilmente rimesso al giudice di legittimità dare forma e contenuto giuridici a quelle doglianze al fine di decidere successivamente su di esse.

8. Tanto premesso, le censure – che possono essere esaminate congiuntamente per la loro connessione – sono complessivamente fondate.

8.1. L'art. 191, comma 1, T.U.E.L. dispone che gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria, comunicati dal responsabile del servizio al terzo interessato che – ferma l'obbligazione a carico dell'amministratore, funzionario o dipendente dell'ente che abbia consentito la fornitura del bene o servizio in



violazione della norma (comma 4) – ha facoltà, in mancanza della comunicazione suddetta, di non eseguire la prestazione.

8.2. Per quanto qui interessa, la norma chiude un risalente percorso sviluppatosi a partire dagli artt. 284 e 288 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (T.U. della legge comunale e provinciale) e scandito dall'art. 23 del d.l. 2 marzo 1989, n. 66 (conv., con modif., dalla legge 24 aprile 1989, n. 144), inserito nel titolo IV dedicato al risanamento finanziario delle gestioni locali, e quindi dall'art. 55 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (ordinamento delle autonomie locali), in attuazione del principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Dette previsioni – e, in particolare, l'art. 191 T.U.E.L., che ne riassume da ultimo la portata precettiva –, nell'imporre l'indicazione dell'ammontare delle spese e dei mezzi per farvi fronte, a pena di nullità delle relative deliberazioni adottate in violazione di legge (si v. al riguardo Sez. U, 10 giugno 2005, n. 12195, Sez. U, 28 giugno 2005, n. 13831 e successive conformi), tutelano, con tutta evidenza, il preminente interesse pubblico all'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni locali in un quadro di certezza della spesa secondo le previsioni di bilancio e di trasparenza dell'azione amministrativa.

8.3. Tale essendo il quadro normativo di riferimento, sì come presidiato dall'orientamento rigoroso a più riprese espresso da questa Corte (tra le molte: Sez. 1, 28 dicembre 2010, n. 26202, sulla radicale nullità della delibera non munita di copertura finanziaria e del conseguente contratto di conferimento dell'incarico professionale; Sez. 1, 2 dicembre 2016, n. 24655, sulla necessaria cogenza del principio di equilibrio di bilancio anche a fronte della tutela del diritto, di rango costituzionale, all'assistenza socio-sanitaria; Sez. U, 18 dicembre 2014, n. 26657 e Sez. 1, 20 marzo 2018, n. 6970, sulla generale inderogabilità della previa provvista finanziaria), erra la

Corte di appello nel ritenere (p. 7 della sentenza) il diritto del (omissis) al compenso richiesto indebitamente inciso in conseguenza della modifica del progetto originario (e, deve aggiungersi, dell'adozione della delibera giuntale n. 39/2007 cit.), come sostenuto dall'appellante (omissis) e dallo stesso ribadito anche nella presente sede di legittimità.

La Corte di appello, infatti, recependo meccanicamente gli assunti dell'appellante e senza confrontarsi con il detto quadro normativo come interpretato da questa Corte, ha infondatamente ritenuto che le delibere comunali anteriori a quella del 2007 avessero rispettato l'art. 191 T.U.E.L. mercé la mera indicazione dell'impegno di spesa di lire 2.200.000.000 «comprehensive dei costi per la realizzazione dell'opera pubblica e dei compensi spettanti al professionista» (p. 6), assumendo apoditticamente la sussistenza della prova del conferimento dell'incarico (e dell'impegno di spesa) senza tuttavia spiegarne le ragioni e soffermandosi solo sull'aspetto della determinabilità del compenso alla stregua delle tariffe professionali.

8.4. Ora, secondo il controricorrente (omissis), *l'importo complessivo* degli onorari per il primo e secondo stralcio dei lavori assicurava ampiamente la previsione di spesa occorrente per il compenso dovuto al professionista *in seguito complessivamente quantificato* dall'ordine degli architetti (cfr. pp. 8-9 del controricorso) e «dalla lettura di tutte le delibere di conferimento incarico (...), è riscontrabile l'indicazione dell'ammontare dei compensi dovuti al professionista, contemplati nelle voci "spese generali" e "somme a disposizione" e l'indicazione dei mezzi per farvi fronte come risulta dai quadri economici dell'opera in precedenza riprodotti» (p. 11).

Ma una siffatta modalità di indicazione della spesa, con la quale si coacervano indistintamente le spese tecniche senza la precisa preventiva indicazione di quelle per gli onorari professionali, non soddisfa affatto la prescrizione dell'art. 191, comma 1, T.U.E.L.,

doendosi ribadire l'insegnamento - da ultimo compiutamente espresso da Sez. 1, 24 settembre 2018, n. 22481 sulla scorta dei principi via via affermati dalla giurisprudenza di legittimità, cui si è fatto sinteticamente cenno in precedenza - secondo il quale «La delibera comunale di conferimento di incarico ad un professionista deve indicare l'ammontare della spesa, mediante l'*identificazione* e la *distinzione* delle *diverse voci* che la compongono (spese generali, tecniche, *per compensi professionali*, ecc.), ed i mezzi per farvi fronte, *ugualmente identificati e distinti analiticamente*, così da creare un *doppio e congiunto (non alternativo) indice di riferimento che vincola l'operato dell'ente locale in relazione alle spese stabilite anticipatamente*, in ragione dell'interesse pubblico all'equilibrio economico e finanziario, e quindi al buon andamento della P.A.», che - prosegue la citata decisione in motivazione - «in caso contrario la previsione normativa risulterebbe aggirata; invero non è sufficiente che sussistano i mezzi economici, comunque previsti, anche se a seguito di un risparmio di spesa, perché sia giustificato il loro utilizzo per spese che non siano state previste e stabilite anticipatamente».

8.5. Da quanto precede deriva evidentemente l'insussistenza di valide convenzioni tra il Comune ed il professionista, non potendo le deliberazioni comunali di approvazione dei progetti, adottate anteriormente alla delibera n. 39/2007 ed invocate dal (omissis), tenere luogo di altrettanti validi contratti ed essendo almeno la prima delle due convenzioni (quella riguardante l'originario intervento per lire 2.200.000.000) in ogni caso non riferibile all'ente in carenza dell'esatta indicazione del soggetto munito dei poteri di stipula.

8.6. E' poi appena il caso di osservare come l'avvenuta, pacifica esecuzione dell'incarico professionale - opposta dal controricorrente addirittura invocando il giudicato sul punto - non riveste alcun carattere di decisività, non essendo di per sé idonea a qualificare la vicenda negoziale, ricostruita nei suoi esatti termini, nel senso di una

sua diretta impegnatività per l'ente locale (Sez. 1, 30 ottobre 2013, n. 24478; Sez. 1, 26 maggio 2010, n. 12880; Sez. 1, 9 maggio 2007, n. 10640).

9. In conclusione, la sentenza impugnata va cassata in accoglimento del ricorso e, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa può essere decisa nel merito ex art. 384, comma 2, c.p.c. con il rigetto dell'originaria domanda monitoria; dal che consegue la liquidazione delle spese dell'intero giudizio, come in dispositivo, secondo soccombenza.

P.Q.M.

accoglie il ricorso, cassa l'impugnata sentenza e, decidendo nel merito, rigetta l'originaria domanda e revoca il decreto ingiuntivo n. 114/2008 emesso dal Tribunale di Oristano; condanna il controricorrente (omissis) alla rifusione delle spese dell'intero giudizio che liquida, per il primo grado, in complessivi euro 3.400,00 oltre accessori, per il grado di appello, in complessivi euro 4.500,00, oltre accessori, e, per il giudizio di legittimità, in complessivi euro 5.250,00, di cui 200,00 per esborsi.

Roma, 9 maggio 2018.



Il Presidente
Pietro Campanile

