

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. GIANCOLA Maria Cristina - Presidente

Dott. TRICOMI Laura - rel. Consigliere

Dott. LAMORGESE Antonio Pietro - Consigliere

Dott. PAZZI Alberto - Consigliere

Dott. CAMPESE Eduardo - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 16075/2013 proposto da:

Comune di Avola, in persona del Sindaco pro tempore, domiciliato in Roma, Piazza Cavour, presso la Cancelleria Civile della Corte di Cassazione, rappresentato e difeso dall'avvocato (OMISSIS), giusta procura a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

(OMISSIS), anche in proprio, (OMISSIS), (E ALTRI OMISSIS)

- controricorrenti -

avverso la sentenza n. 467/2013 della CORTE D'APPELLO di CATANIA, depositata il 28/01/2013;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 06/07/2018 dal cons. TRICOMI LAURA.

RITENUTO

CHE:

Con Delib. di G.M. 13 marzo 1990, n. 225 il Comune di Avola conferì all'ing. (OMISSIS) l'incarico di "direzione del progetto di opere a difesa, a salvaguardia dell'abitato di Avola con sistemazione idraulica e sollevamento viario", stabilendo in delibera di far fronte alle spese per la prestazione professionale con i fondi previsti nel progetto di cui al finanziamento concesso dal CIPE.

Durante l'esecuzione delle opere l'ing. (OMISSIS), oltre ad effettuare la direzione dei lavori, aveva provveduto anche alla redazione di sette "perizie di variante in corso d'opera" per le quali aveva

rappresentato di avere maturato ulteriori competenze professionali, da liquidare ai sensi dell'articolo 5 del disciplinare di incarico approvato con la Delib. di G.M. anzidetta, ed aveva quindi chiesto al Comune che gli venissero corrisposti i relativi onorari.

Non avendo avuto riscontro favorevole, l'ing. (OMISSIS) aveva deferito la questione al Collegio arbitrale, ai sensi dell'articolo 14 del disciplinare di incarico, chiedendo la condanna del Comune al pagamento della somma di Euro 576.578,43, oltre accessori a saldo dell'attività svolta per le ultime quattro perizie suppletive e per la redazione dello stato finale dei lavori; il Comune aveva contestato le avverse pretese.

Con lodo del 20/12/2006 il Collegio arbitrale aveva accolto la domanda del professionista e condannato il Comune al pagamento della somma della somma richiesta ed accessori.

Il Comune aveva appellato il lodo in via principale, contestando il riconoscimento dei compensi perché relativi a prestazioni professionali rese in mancanza di regolare copertura finanziaria; l'ing. (OMISSIS) lo aveva impugnato in via incidentale.

La Corte di appello ha rigettato l'impugnazione principale, accogliendo per quanto di ragione quella incidentale, relativamente alla liquidazione delle spese di giudizio.

In particolare, respinta l'eccezione di incompetenza del collegio arbitrale a decidere la controversia, la Corte di appello ha escluso che fosse stata oggetto di appello la statuizione arbitrale secondo la quale "la delibera di conferimento dell'incarico indicava i fondi necessari per la spesa relativa ad un compenso dovuto al (OMISSIS) mentre i quadri contabili non possono incidere retroattivamente sul momento genetico del rapporto, risultando quindi pienamente valida la deliberazione di conferimento dell'incarico pur a seguito dell'eventuale sopravvenuta carenza parziale della copertura finanziaria" essendosi limitato il Comune a sostenere che il (OMISSIS) aveva, in buona sostanza, rinunciato a parte dei compensi sostenendo che "i quadri economici costituiscono anche modifica dell'originaria deliberazione di conferimento dell'incarico e per l'effetto viene, come deliberazione di spesa, privata dei mezzi per farvi fronte con le refluenze di legge sulla sua validità" (fol. 6 della sent.).

Inoltre ha affermato che non era fondato l'assunto dell'appellante secondo il quale la delibera doveva essere ritenuta invalida "per l'importo eccedente le risorse finanziarie determinate con le perizie di variante" per due ordini di motivi: con il primo, ha considerato che il disciplinare di incarico prevedeva all'articolo 5 "il compenso commisurato alle tariffe professionali ed all'importo consuntivo lordo delle varie classi di lavoro, compresa la revisione dei prezzi ma escluse le liquidazioni delle spese tecniche il che induce a reputare che le parti abbiano inteso prescindere dalla relativa riduzione" e che il Collegio arbitrale aveva accertato le spettanze del (OMISSIS) secondo detti criteri; con il secondo ha affermato che risultava dirimente la circostanza che - come evincibile dal certificato di collaudo finale - vi era stata una progressiva riduzione delle spese generali rispetto all'importo preventivato inizialmente, ma che l'importo del finanziamento risultava ampiamente capiente rispetto all'importo dello stato finale dei lavori riconosciuto all'impresa esecutrice "in guisa che non appare sostenibile che la riduzione - parziale - del preventivo relativo alle spese generali abbia comportato una rinuncia del direttore dei lavori al compenso restante né tanto meno i quadri economici dallo steso predisposti possono determinare alcuna modifica della deliberazione di incarico, assunta dall'ente e dotata di apposita previsione complessiva di spesa." (fol. 6/7 della sent.).

Il Comune di Avola propone ricorso per cassazione con un motivo, corredato da memoria. Replicano con controricorso e memoria (OMISSIS), (E ALTRI OMISSIS)

Il ricorso è stato fissato per l'adunanza in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 375 c.p.c., u.c. e articolo 380 bis 1 c.p.c..

CONSIDERATO

CHE:

1. Con un unico motivo di ricorso, articolato in piu' profili, il Comune ha denunciato "omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio dedotto quale motivo di appello e oggetto di discussione tra le parti - travisamento dell'atto di appello e del lodo - violazione del Regio Decreto 3 marzo 1934, n. 383, articoli 284 e 288 - violazione ed errata applicazione dell'articolo 5 del contratto allegato alla Delib. G.M. n. 255 del 1990"; infine ha insistito anche sull'eccezione di incompetenza arbitrale in merito alla spettanza di compensi riconducibili a contratto nullo, in parte qua.

Il Comune ha assunto che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte territoriale, con l'atto di appello si era voluto espressamente contestare il lodo, laddove aveva ritenuto che "la delibera di conferimento dell'incarico indicava i fondi necessari per la spesa relativa al compenso dovuto al (OMISSIS)", in particolare sostenendo che l'ingegnere (OMISSIS) non aveva diritto al pagamento degli ulteriori compensi maturati perche' non previsti del contratto e cio' nonostante i fondi fossero alla fine risultati sufficienti, a seguito di una riduzione sopravvenuta delle spese generali in ragione dei quadri economici predisposti dallo stesso ingegnere, perche' la riduzione delle spese era destinata a riverberarsi sul contratto retroattivamente rendendolo invalido per la parte di spese non piu' a sostenersi - richiamati il Regio Decreto 3 marzo 1934, n. 383, att. 284 e 288 -, di guisa che comunque l'ingegnere non aveva diritto a soddisfare altri suoi crediti su quelle somme.

Ha invocato, quindi, il principio inderogabile, ricondotto alle norme anzidette, della necessita' dell'impegno di spesa, in tema di contratti stipulati dai Comuni, la cui violazione, comportando la radicale nullita' del contratto, sussiste non solo quando l'indicazione della spesa e dei mezzi per farvi fronte sia omessa, ma anche quando l'importo per cui l'onere finanziario di spesa e' assunto risulti inferiore a quello per il quale e' stato stipulato il contratto che, per l'eccedenza, risulta invalido.

Inoltre ha rimarcato che mancava la previsione dell'ammontare del compenso extra preteso dall'ing. (OMISSIS) per l'attivita' supplementare svolta, per la quale la Delib. 1990 non aveva immaginato i mezzi economici per farvi fronte, sostenendo che cio' rendeva nullo l'accordo che aveva consentito tale attivita' integrativa senza che l'Amministrazione fosse vincolata al suo pagamento.

Il ricorrente insiste a dire che l'impegno di spesa anche per le attivita' successive e/o suppletive doveva essere assunto con attestazione della copertura finanziaria e che cio' non era avvenuto per i compensi richiesti dal professionista in relazione alle varianti, progettate.

2. Giova premettere che il lodo, oggetto della statuizione della Corte di appello era stato proposto in data anteriore all'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 40 del 2006 e non e' quindi soggetto alla disciplina come novellata.

3. Il motivo e' fondato e va accolto per quanto di ragione.

4. Risulta preliminare ed assorbente l'esame della denuncia per violazione del Regio Decreto 3 marzo 1934, n. 383, articoli 284 e 288 attorno alla quale ruota sostanzialmente tutto l'articolato motivo, con assorbimento delle altre questioni.

Dette disposizioni prevedono: "Art. 284. Le deliberazioni dei comuni, delle provincie e dei consorzi, che importino spese, devono indicare l'ammontare di esse e i mezzi per farvi fronte." "Art. 288. Sono nulle le deliberazioni prese in adunanze illegali, o adottate sopra oggetti estranei alle attribuzioni degli organi deliberanti, o che contengano violazioni di legge."

5. Rispetto a tali disposizioni la giurisprudenza di questa Corte, resa anche a sezioni unite, ed ormai del tutto consolidata ha chiarito - come sinteticamente esposto in Cass. n. 26202 del 28/12/2010-che:

1) già con il Testo Unico sui comuni e le province appr. con Regio Decreto n. 383 del 1934, il legislatore ritenne opportuno impedire che detti enti assumessero obbligazioni senza rendersi conto del loro ammontare e senza conoscere se e come farvi fronte e dispose nell'articolo 284, che le loro deliberazioni, che importino spese, "devono indicare" l'ammontare di esse e i mezzi per farvi fronte, statuendo, quindi, nel successivo articolo 288, la nullità delle deliberazioni "prese in adunanze illegali, o adottate sopra oggetti estranei alle attribuzioni degli organi deliberanti o che contengano violazioni di legge" (Cass. sez. un. 12195/2005, nonché 7910/2002; 22922/2009; 9642/2010, 17469/2013); 2) siffatto scopo di sollecitare, da un canto, un più rigoroso rispetto dei principi di legalità e correttezza da parte di coloro che operano nelle gestioni locali e di imporre, dall'altro di inquadrare le varie scelte amministrative in merito alla gestione finanziaria esclusivamente nella prospettiva del piano di spesa contenuto nel bilancio di previsione, e non oltre i limiti da esso fissati, è divenuto via via un principio di carattere generale, che per la sua evidente correlazione con l'interesse pubblico all'equilibrio economico e finanziario, e quindi al buon andamento, di dette amministrazioni, in un quadro di certezza e di trasparenza, ha trovato fondamento nello stesso articolo 97 Cost.; 3) questi principi sono stati, quindi, recepiti nella L. n. 144 del 1989, articolo 23, e poi inseriti nell'ordinamento degli enti locali territoriali (L. 8 giugno 1990, n. 142), il cui articolo 55, comma 5 nel testo originario (richiamato dal ricorrente - fol. 16 - e vigente al tempo della Delib. G.M. 13 marzo 1990, n. 225) disponeva che "gli impegni di spesa non possono essere assunti senza attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario", aggiungendo subito dopo che "senza tale attestazione l'atto è nullo di diritto": e perciò prevedeva una (nuova) espressa comminatoria di nullità per gli impegni di spesa assunti senza preventiva attestazione della copertura finanziaria, con una formula che appare ancor più rigorosa rispetto a quella precedente, a conferma della peculiare valenza dell'interesse pubblico che il legislatore ha inteso tutelare. Ragion per cui si è affermato che "La delibera comunale di conferimento di incarico ad un professionista in assenza di copertura finanziaria è nulla, ai sensi del Decreto Legge n. 66 del 1989, articolo 23, comma 3, conv. con modif. dalla L. n. 144 del 1989, articolo 1, comma 1, (oggi sostituito dal Decreto Legislativo n. 267 del 2000, articolo 191).

L'invalidità di tale delibera e del contratto concluso sulla base della stessa è rilevabile d'ufficio anche in appello, derivando dalla violazione di norme imperative." (Cass. n. 15050 del 11/06/2018) e che l'inosservanza di tale prescrizione, che determina la nullità della delibera, si estende al contratto di prestazione d'opera professionale poi stipulato con il professionista, comportando l'esclusione di qualsiasi responsabilità od obbligazione dell'ente pubblico in ordine alle spese assunte senza il suddetto adempimento.

6. Quanto puntualizzato al punto 3) del precedente paragrafo, ha trovato pieno riscontro, con riferimento ai lavori pubblici rientranti nella competenza della Regione siciliana - come già chiarito dalla sent. Cass. n. 26202 del 28/12/2010 - nella identica disposizione del Decreto Legge pres. Reg. Sic. 29 ottobre 1955, n. 6, articolo 189, poi richiamato dalla Legge Regionale 15 marzo 1963, n. 16, vigente al tempo della Delib. G.M. 13 marzo 1990, n. 225; e successivamente nella Legge Regionale n. 48 del 1991 (e succ. modif.), che ha recepito pure la Legge Statale n. 142 del 1990.

7. Inoltre, di recente, è stato anche precisato in tema di obbligazioni della P.A., che "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 al Decreto Legge 2 marzo 1989, n. 66, articolo 23, commi 3 e 4, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 1989, n. 144, articolo 1, comma 1, (oggi sostituito dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, articolo 191), 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. Sez. U, Sentenza n. 26657 del 18/12/2014, conf. Sez. Prima n. 6970 del 20/03/2018).

8. Sulla scorta di tali considerazioni risulta evidente che la previsione contenuta dell'articolo 284 cit.,

laddove richiede che nelle delibere sia indicato l'ammontare delle spese ed i mezzi per farvi fronte, ha la finalita' di circoscrivere con chiarezza i confini dell'impegno assunto dalla pubblica amministrazione di modo che dal complesso della delibera stessa siano evincibili tutti gli elementi necessari a pervenire da un lato, all'esatta identificazione e quantificazione delle spese stesse (generalmente, tecniche, etc.) e dall'altro dei mezzi per farvi fronte, mediante un doppio e congiunto (e non alternativo) indice di riferimento, che vincola l'operato dell'Amministrazione in ragione del piu' ampio interesse pubblico.

Ne consegue che questo peculiare meccanismo di operativita', per funzionare ed evitare che la disciplina sia elusa o violata, necessita che la spesa sia partitamente prevista, identificata e distinta nelle diverse voci che la compongono (spese generali, spese tecniche, spese per compensi professionali e/o altro) e cosi' i mezzi per farvi fronte, mentre non puo' risultare appagante il mutamento di imputazione di spesa, attuato mediante la riduzione di alcune voci per costi di realizzo delle opere e l'innalzamento di altre, ad esempio, per competenze professionali, dovendosi escludere che la riduzione di una voce di spesa, come prevista nella delibera, possa comportare in concreto la liberazione dei mezzi economici approntati mediante il finanziamento delle opere ed a cio' destinati, per convogliarli, invece, al soddisfacimento di spese diverse da quelle originariamente concordate - ad esempio, compensi professionali per attivita' non previste dalla originaria delibera - senza che risulti essere stata adottata una nuova e specifica delibera che tanto preveda, conformemente al dettato dell'articolo 284 cit.

In caso contrario la previsione normativa risulterebbe aggirata; invero non e' sufficiente che sussistano i mezzi economici, comunque previsti, anche se a seguito di un risparmio di spesa, perche' sia giustificato il loro utilizzo per spese che non siano state previste e stabilite anticipatamente, risultando altrimenti violato il dettato dell'articolo 284 cit. e applicabile la sanzione di nullita' prevista dall'articolo 288 cit. per violazione di legge.

9. La Corte di appello non ha fatto corretta applicazione di detti principi perche' non si e' soffermata sul complesso quadro normativo prima ricordato, cosi' come interpretato da questa Corte, ma ha aderito alla soluzione seguita dal Collegio arbitrale, del tutto avulsa allo stesso, senza considerare nemmeno lo specifico contenuto della delibera per accertare quali fossero gli effetti validamente riconducibili alla stessa. Peraltro la circostanza che, nel caso, le spese per il professionista non siano state quantificate forfettariamente, dovendo essere commisurate, ai sensi dell'articolo 5 del disciplinare d'incarico, alle tariffe professionali, non avrebbe consentito comunque alcun incremento di spesa, se le stesse non fossero state riconducibili alle attivita' espressamente previste dalla delibera, e non ad attivita' successive o suppletive che per il loro carattere imprevedibile e futuro non erano idonee ad integrare le caratteristiche previste dall'articolo 284 cit. per la validita' della delibera.

10. Inoltre la statuizione impugnata, laddove riconosce il diritto del professionista al compenso per le prestazioni extra sulla considerazione che il finanziamento risultava capiente, in ragione della progressiva riduzione delle spese generali, trascura anche di considerare se le prestazioni eseguite fossero state previste in maniera puntuale e dettagliata nella deliberazione di incarico.

11. In conclusione il ricorso va accolto nei termini precisati in motivazione; la sentenza impugnata, poiche' non si e' attenuta agli anzidetti principi, va cassata e la controversia va rinviata alla Corte di appello di Catania, in diversa composizione, per il riesame alla luce dei principi espressi e per la statuizione anche sulle spese del giudizio di legittimita'.

P.Q.M.

- Accoglie il ricorso per quanto di ragione; cassa la sentenza impugnata e rinvia la controversia alla Corte di appello di Catania, in diversa composizione, per il riesame e per la statuizione anche sulle spese del giudizio di legittimita'.