

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DI APPELLO DI MESSINA**

**Sezione II civile**

Composta dai magistrati:

dott. Sebastiano NERI	Presidente
dott. Enrico TRIMARCHI	Consigliere
dott. Arturo OLIVERI	Giudice ausiliario relatore

riunita in camera di consiglio, ha emesso la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile in grado di appello iscritta al R.G. n. 359 dell'anno 2016  
posta in decisione all'udienza collegiale del 14/10/2021, vertente

**TRA**

**COMUNE DI REITANO** in persona del legale rappresentante p.t. (cod. fis. 00456790831) rappresentato e difeso dall'Avv. Massimo Miracola in virtù di mandato in atti ed elettivamente domiciliato in Messina Via N. Fabrizi n. 87 (studio Avv. Francesco Velardi)

**APPELLANTE**

**E**

**PAVONE SALVATORE** nato a Palermo il 14/10/1951 (cod. fis. PVNSVT51T04G273X) rappresentato e difeso dall'Avv. Rosa Scaglione in virtù di mandato in atti ed elettivamente domiciliato in Messina Via dei Mille n. 181 (studio Avv. Letterio D'Andrea)

**APPELLATO ed APELLANTE INCIDENTALI**

Avverso la sentenza n. 10/2015 emessa in data 15/12/2015 dal Tribunale di Patti nel procedimento R.G. 32/2010.

**OGGETTO:** opposizione a decreto ingiuntivo.

Conclusioni rese all'udienza del 14/10/2021 in modalità cartolare: i procuratori delle parti chiedono la decisione della causa e di potere precisare le conclusioni genericamente riportandosi a tutte le domande, eccezioni e difese rassegnate negli atti difensivi e nei verbali di causa.



**Svolgimento del processo**

Con ricorso del 27/10/2009 l'Arch. Salvatore Pavone richiedeva ed otteneva dal Tribunale di Mistretta un decreto ingiuntivo di Euro 9.641,47 oltre spese, nei confronti del Comune di Reitano; a fondamento e supporto della sua richiesta deduceva l'assegnazione di un incarico per la progettazione e direzione dei lavori di riqualificazione della piazza San Sebastiano e delle aree adiacenti del suddetto comune giusta delibere comunali n. 10 del 03/03/2004 e n. 16 del 09/04/2004 e quindi successiva delibera di approvazione degli elaborati progettuali n. 20 del 07/05/2004. Il suddetto decreto ingiuntivo avente n. 40/2009 veniva emesso in data 10/11/2009 e notificato all'ente il 05/01/2010.

Con atto di citazione notificato il 12/02/2010, il Comune di Reitano proponeva opposizione al decreto ingiuntivo e conveniva in giudizio Salvatore Pavone innanzi al Tribunale di Mistretta, sezione distaccata del Tribunale di Patti.

L'opponente Comune eccepiva l'inammissibilità ed improcedibilità dell'azione proposta per rinuncia e deroga all'autorità giudiziaria ordinaria ed alla giurisdizione ordinaria, in virtù delle previsioni contenute nell'art. 10 del disciplinare d'incarico fra le parti che deferiva ad un collegio arbitrale le controversie relative alla liquidazione dei compensi. Nel merito esponeva che le prestazioni economiche richieste non trovavano giustificazione in nessun atto amministrativo, difettando una valida delibera comunale di conferimento stante l'assenza di copertura finanziaria, come pure che il credito doveva ritenersi prescritto per effetto del decorso del termine ex art. 2956 cod.civ..

Nell'instaurato giudizio R.G. 32/2010 si costituiva Salvatore Pavone, contestando quanto ex adverso dedotto e, in particolare, evidenziando come gli elaborati progettuali fossero stati specificatamente approvati con atto deliberativo della giunta comunale n. 20 del 07/05/2004 e, all'esito, trasmessi poi alla Regione in uno con gli atti necessari per il finanziamento dell'opera.

Quanto all'eccepita improcedibilità della domanda per la mancata attivazione della procedura arbitrale, rilevava come la clausola in parola fosse vessatoria e non sottoscritta ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1341 cod.civ. e che si riferisse, semmai, alla liquidazione dei compensi nei casi di incertezza nell'applicazione della tariffa che nella fattispecie risultava determinata dal tariffario professionale con visto di congruità dell'Ordine professionale.





La causa veniva istruita mediante l'acquisizione degli atti e della documentazione ritualmente prodotta in giudizio, non essendo stata chiesta alcuna attività di tipo istruttorio.

Dopo diversi rinvii per la precisazione delle conclusioni, all'udienza del 15/12/2015 la causa veniva posta in decisione ex art. 281 sexies c.p.c. e quindi, con sentenza in pari data, il Tribunale rigettava la domanda di opposizione, confermando il decreto ingiuntivo e condannando il Comune opponente alla rifusione delle spese del giudizio di opposizione pari ad Euro 3.500,00 per compensi oltre oneri.

Avverso detta sentenza il Comune di Reitano proponeva opposizione; nel giudizio in secondo grado si costituiva Salvatore Pavone chiedendo il rigetto dell'appello e proponendo a sua volta appello incidentale.

La causa era rimessa al collegio e veniva assegnata in decisione all'udienza del 14/10/2021 con termini ex art. 190 c.p.c..

### **Motivi della decisione**

1) Con il primo motivo di impugnazione il Comune appellante nel contestare la sentenza di primo grado ribadisce l'inammissibilità ed improcedibilità della domanda dell'Arch. Pavone e quindi del ricorso per decreto ingiuntivo stante la preventiva rinuncia alla azione giudiziaria ed alla giurisdizione dello Stato, avendo le parti convenuto, in deroga alla normativa vigente, la previsione di un collegio arbitrale; quanto sopra in ragione del contenuto dell'art. 10 del disciplinare di incarico sottoscritto dalle parti secondo il quale "Tutte le controversie che possano sorgere relativamente alla liquidazione dei compensi previsti dalla presente convenzione e non definite in via amministrativa saranno, nel termine di giorni trenta da quello in cui fu notificato il provvedimento amministrativo, deferite ad un collegio arbitrale costituito da tre membri, di cui uno scelto dall'Amministrazione tra gli avvocati dello Stato o tra i componenti dell'Ufficio legislativo e legale della Regione con la qualifica di avvocato, uno dai professionisti ed il terzo da designarsi d'intesa tra le parti o, in mancanza, dal presidente del tribunale competente".

L'appellante contesta in particolare quanto ritenuto dal giudice di prime cure secondo il quale l'espressione utilizzata nel disciplinare di incarico dovesse riferirsi solo alle ipotesi di contestazione in ordine alla misura dei compensi e



non anche alla diversa fattispecie riguardante il mancato pagamento degli stessi; l'appellante, invece, ritiene di doversi dare una interpretazione estensiva alla previsione dell'arbitrato per come formulata nel disciplinare, richiamando all'uopo il disposto dell'art. 808 quater c.p.c. secondo il quale "Nel dubbio, la convenzione d'arbitrato si interpreta nel senso che la competenza arbitrale si estende a tutte le controversie che derivano dal contratto o dal rapporto cui la convenzione si riferisce".

Sul punto la Corte ritiene di aderire all'orientamento di giurisprudenza secondo il quale *"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"* (per tutte Cass. 22841 del 30/10/2007, Cass. 8575 del 26/04/2005 e Cass. 11213 del 6/01/2017).

Per quanto sopra si ritiene che la domanda in contestazione non rientri nell'ambito della materia rimessa agli arbitri secondo la previsione contenuta nel disciplinare sottoscritto dalle parti e pertanto la domanda stessa può ritenersi procedibile.

Il motivo di appello è pertanto infondato.

2) Il Comune appellante, col suo terzo motivo di impugnazione, che pare opportuno trattare in via preliminare, eccepisce inoltre la nullità assoluta ed insanabile col contratto di incarico professionale, sostenendo che il contratto-disciplinare sembrerebbe non essere mai stato sottoscritto dal legale rappresentante dell'ente locale.

Quanto sostenuto è però infondato, atteso che dalla documentazione in atti risulta depositato il citato contratto disciplinare di incarico sottoscritto sia dai professionisti incaricati che dal Sindaco Rag. Sebastiano Dragotto; trattasi del medesimo disciplinare di incarico richiamato dalla determinazione sindacale n. 10 del 03/03/2004 per come integrata dalla successiva determinazione n. 16 del 09/04/2004.

Anche tale motivo di appello è pertanto infondato.

3) Con il secondo motivo di impugnazione il Comune di Reitano contesta la decisione del Tribunale per violazione, in particolare, degli artt. 151, 191 e 194 del D.Lgs. 267/2000, degli artt. 284 e 288 del R.D. 393/1934,



dell'art. 13 della L.R. 44/91 e dell'art. 189 della L.R. 16/1963, l'ente appellante sostiene esservi nullità assoluta ed insanabile del contratto di incarico professionale per mancanza di copertura finanziaria.

Osserva la Corte che nella determinazione sindacale n. 10 del 03/03/2004 con la quale si è provveduto al conferimento dell'incarico, da un lato è stato previsto di corrispondere un compenso per come *“stabilito dalle tariffe professionali vigenti subordinatamente all'espletamento dell'incarico ricevuto e previa presentazione di fattura”*, ma dall'altro è stato disposto di *“fare fronte alla preventiva spesa complessiva di Euro 2.500,00 comprensiva di contributo cassa e Iva con le somme del bilancio comunale cap. 1099”* e quindi di *“imputare la spesa di Euro 2.500,00 al cap. 1099”*.

Sul punto l'art. 55, comma 5, L. 08/061990 n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), ormai abrogato, stabiliva che *“gli impegni di spesa non possono essere assunti senza attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario. Senza tale attestazione l'atto è nullo di diritto”*. Tale principio è stato trasfuso nell'art. 191 del T.U. degli enti locali ove è previsto che *“Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno (di spesa) contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5”* [...] *“Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore (es. il professionista a cui è stato affidato l'incarico) e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura”*.

Con tale disposizione normativa il legislatore ha inteso assicurare sia il rispetto dei principi di legalità, correttezza e trasparenza della gestione, sia il contenimento della spesa pubblica, prevenendo il formarsi di un incontrollato disavanzo finanziario tramite affidamenti di incarichi professionali senza alcuna copertura finanziaria certa.

Risulta irrilevante, a tal fine, anche l'eventualità che le risorse debbano essere erogate da un'amministrazione diversa da quella che abbia conferito l'incarico, come nel caso di finanziamenti legati a soggetti terzi, quali ad es. enti regionali, statali o europei (cfr. Cass. n. 24447/2015).



Sul punto si sono espresse anche le Sezioni unite della Suprema Corte e con la sentenza n. 12195 del 2005 hanno affermato che la delibera con la quale i competenti organi comunali o provinciali affidano ad un professionista privato l'incarico per la esecuzione 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 (copertura finanziaria), ribadendo come l'inosservanza di tali prescrizioni determini la nullità della delibera che si estende al contratto di prestazione d'opera professionale stipulato con il professionista, escludendone l'idoneità a costituire titolo per il compenso.

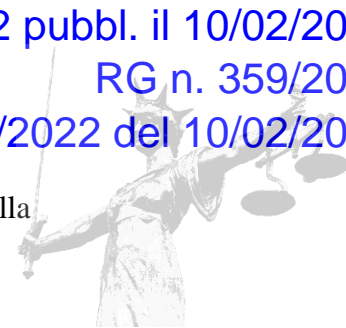
Considerato quanto sopra, è evidente che, perché l'Ente resti giuridicamente vincolato per il pagamento del compenso al professionista per l'opera professionale prestata, è necessario che sussistano tutti i seguenti adempimenti:

1) la delibera di affidamento dell'incarico, che autorizza il Sindaco o il dirigente a concludere il relativo contratto; 2) la conclusione di detto contratto tra il Sindaco e/o il dirigente ed il professionista in forma scritta; 3) l'esistenza di copertura finanziaria (attestata dal responsabile del servizio finanziario), vale a dire l'esistenza della imputazione della spesa ad un capitolo di bilancio, che si riferisca all'oggetto della spesa stessa e che presenti la necessaria capienza e ciò al fine di evitare che vengano assunti impegni di spesa eccedenti i limiti della somma stanziata nel relativo capitolo di bilancio. La mancanza di uno solo di questi elementi determina la nullità dell'incarico professionale (in tal senso Cass n. 38359 del 03/12/2021, Cass n. 21551 del 03/09/2018, Cass. n. 7966 del 27.03.2008; n. 18144 del 02.07.2008, Cass. n. 21763/ 2016).

Nella fattispecie per cui è causa manca sicuramente la previsione dell'impegno spesa e quindi l'imputazione a bilancio per tutta l'intera somma richiesta dal professionista e cioè Euro 9.641,47, essendovi soltanto una previsione in bilancio di Euro 2.500,00 per compensi compresa cassa professionale ed Iva.

In ragione di quanto sopra la determina sindacale in questione e cioè la n. 10 del 03/03/2004 può ritenersi esente da contestazioni di nullità solo limitatamente alla previsione di importo pari ad Euro 2.500,00 già imputato in bilancio; ciò determina la possibilità di riconoscere validità contrattuale all'incarico conferito, seppure limitatamente all'importo di Euro 2.500,00, non potendosi invece riconoscere in questa sede alcuna efficacia per la parte





eccedente, indipendentemente dalla congruità degli importi richiesti e dalla prestazione effettivamente resa dal professionista.

Il motivo di impugnazione è pertanto fondato.

4) In ragione dei superiori principi va rigettato l'appello incidentale proposto da Pavone Salvatore contenente richiesta di indebito arricchimento dell'ente ex art. 2041 cod. civ..

Nel corso degli anni il ricorso all'azione dell'arricchimento senza causa nei riguardi della pubblica amministrazione (specie verso gli enti locali) è stato particolarmente copioso con la conseguenza che il legislatore è stato indotto ad intervenire incisivamente adottando delle norme specifiche a salvaguardia delle risorse finanziarie dell'ente. L'elaborazione conclusiva di questo iter normativo ha trovato collocazione sistematica proprio nel citato art. 191, comma 4, del D.Lgs. 267/2000. Sulla base di tale normativa, nel caso in cui vi sia stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione delle regole stabilite dalla medesima disposizione, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione, tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Il sinallagma in sostanza viene tecnicamente scisso dando vita a due distinti rapporti giacché da un lato sorge l'obbligazione del debitore di porre in essere la prestazione nei riguardi della pubblica amministrazione, mentre dall'altro sorge l'obbligo del pagamento dell'obbligazione in capo a chi ha ordinato la prestazione con impossibilità assoluta di poter esperire l'azione di arricchimento senza causa. Questa impossibilità viene espressamente prevista dalla norma e rappresenta il frutto di una risposta incisiva che il legislatore ha voluto imprimere direttamente nella legge a tutela dell'equilibrio economico finanziario degli enti locali che per il passato sono stati oggetto di procedimenti giurisdizionali di condanna al pagamento di somme di denaro non regolarmente contabilizzate che davano vita ad ingenti debiti fuori bilancio.

Anche la Suprema Corte di Cassazione è intervenuta più volte affermando il principio per il quale *“a fronte di una responsabilità diretta del funzionario o dell'amministratore verso il fornitore o il prestatore con esclusione di ogni rapporto obbligatorio tra quest'ultimo e l'ente, deve essere esclusa sostanzialmente la possibilità giuridica per il prestatore di beni e servizi o per l'esecutore di lavori di somma urgenza di esperire nei confronti del Comune*



*azione di ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c. per mancanza di residualità e sussidiarietà dell'azione, ben potendo il creditore aggredire direttamente il patrimonio del funzionario o amministratore che ha ordinato la spesa” (Cass. n. 19958/2020).*

Va invece accolto l'appello incidentale nella parte in cui viene richiesta la condanna del Comune al pagamento dell'importo di Euro 2.500,00 indicato nella determinazione sindacale n. 10 del 03/03/2004 per il quale è stata prevista la regolare copertura finanziaria con imputazione su apposito capitolo di bilancio; limitatamente a tale importo, infatti, la determina sindacale è certamente valida e produttiva di effetti nei confronti del professionista al quale va pagato il citato importo a titolo di compenso.

Sull'importo di cui sopra spettano gli interessi legali a partire dalla data di prima richiesta e cioè dal deposito del ricorso per decreto ingiuntivo avvenuto il 27/10/2009 e fino al soddisfo.

L'impugnata sentenza va pertanto riformata; spese e compensi di entrambi i gradi del giudizio, stante l'accoglimento sia dell'appello principale che di quello incidentale, possono essere interamente compensate fra le parti.

#### **P. Q. M.**

La Corte di Appello di Messina, Sezione II civile, definitivamente pronunciando sull'appello proposto dal Comune di Reitano e sull'appello incidentale proposto da Pavone Salvatore avverso la sentenza n. 10/2015 emessa in data 15/12/2015 dal Tribunale di Patti nel procedimento R.G. 32/2010, così provvede:

- 1) Accoglie l'appello principale e per l'effetto in riforma dell'impugnata sentenza, revoca il decreto ingiuntivo n. 40/2009 emesso in data 10/11/2009 dal Tribunale civile di Mistretta;
- 2) Accoglie l'appello incidentale e per l'effetto condanna il Comune di Reitano in persona del legale rappresentante p.t. al pagamento in favore di Pavone Salvatore dell'importo di Euro 2.500,00 oltre interessi legali come in motivazione;
- 3) Compensa interamente fra le parti le spese di entrambi i gradi del giudizio.

Messina, camera di consiglio in videoconferenza del 25/01/2022.

Il Giudice ausiliario estensore

Dott. Arturo Oliveri

Il Presidente

Dott. Sebastiano Neri

