

TRIBUNALE DI VERONA
SECONDA SEZIONE
DECRETO

N. R.G. 1348/2022

Il Giudice Attilio Burti,

letto il ricorso,

OSSERVA QUANTO SEGUE

1.1. L'Avv. _____ ha agito in sede monitoria nei confronti del Comune di _____ per chiedere la condanna al pagamento della somma di euro 5.162,30 a titolo di compensi professionali per l'attività asseritamente prestata a favore dell'Ente Locale nel giudizio di primo grado promosso avanti al T.A.R. Veneto dalla s.a.s. di _____ & C.

1.2. A sostegno dell'esistenza del suo credito, il professionista ha prodotto, *inter alia*, i seguenti documenti:

- la delibera della giunta comunale con cui viene autorizzata la costituzione in giudizio dell'ente locale e deciso, nella sola parte dispositiva, di affidare l'incarico di difendere l'ente agli avv.ti _____ e _____
- la determina del responsabile del servizio con cui viene impegnata la spesa a bilancio dell'ente locale;
- gli atti sottoscritti anche dall'Avv. _____ depositati nel giudizio amministrativo;
- la procura alle liti conferita dal legale rappresentante del Comune anche all'Avv. _____



2. Prima di entrare nel merito delle ragioni di inesistenza del credito dell'ingiungente, occorre precisare che, già dai documenti prodotti dal ricorrente, emergono elementi di singolarità della vicenda:

- nella determina con cui viene impegnata la spesa del Comune per la propria assistenza legale viene precisato, in più punti, che l'Avv. _____ è stato incaricato dal Comune con l'accordo che egli nulla avrà a che pretendere (vedi, in particolare, punto 2) parte dispositivo della determina);

- nella anzidetta determina, coerentemente, alcuna spesa viene impegnata per il corrispettivo dell'Avv. _____ la spesa viene solo impegnata per l'Avv. _____ e, in minima parte, per il domiciliatario Avv. _____

- nella parte motiva della delibera della Giunta Comunale si motiva solo sulla necessità di affidare l'incarico all'Avv. _____ mentre, solo nella parte dispositiva, compare anche il nominativo dell'Avv. _____ oltre quello del difensore domiciliatario del foro di Venezia, Avv. _____ senza specificare le ragioni per cui l'ente locale sia ricorso anche al patrocinio dell'Avv. _____

3. Già queste considerazioni osterebbero alla concessione del decreto ingiuntivo, essendovi elementi d'incertezza della pretesa creditoria che meritano di essere approfonditi, se del caso, in un giudizio a contraddittorio pieno e con un'istruttoria ampia, presentando la prova documentale degli elementi di opacità in ordine alla reale esistenza di un rapporto d'opera professionale tra Comune ed il professionista che in questa sede agisce nei suoi confronti, pretendendo – del tutto temerariamente – finanche che il giudice monitorio conceda la provvisoria esecutorietà del decreto ingiuntivo.

4. Tanto premesso, il decreto ingiuntivo non può essere concesso, anzitutto, per la nullità del contratto di prestazione d'opera professionale che questo giudice rileva ufficiosamente ex artt. 101 c.p.c. e 1421 cod. civ.

5.1. Come è noto, in materia di contratti con la Pubblica Amministrazione, occorre *“al fine di soddisfare il principio della forma scritta dei contratti della P.A., la contestualità delle manifestazioni di volontà relative alla formazione del contratto. **Proposta***



*ed accettazione possono essere anche contenute in documenti distinti purchè siano poi consacrate in un unico documento. Nel caso di specie, invece, non vi era stata la **contestualità della sottoscrizione** nè si verteva in regime derogatorio delle prescrizioni di cui all'art. 17 del R.D. del 1923 in quanto l'associazione sottoscrivente l'impegno contrattuale non era ascrivibile ad impresa commerciale.*

5.2. *Nel preferire questa soluzione, consacrata in diverse pronunce di questa Corte (Cass., U, n. 6827 del 23/3/2010; Cass., 1, n. 6555 del 20/3/2014; Cass., 3, n. 12540 del 17/6/2016, Cass., 2, n. 27910 del 31/10/2018), il Collegio intende aderire all'indirizzo più formalistico in tema di interpretazione del R.D. n. 2440 del 1923, preferendo questa interpretazione ad altra, pure fatta propria da altre pronunce di questa Corte, volta ad attenuare il formalismo ed a ritenere soddisfatto il requisito della forma scritta da uno scambio di missive, contenenti proposta ed accettazione, senza che le due dichiarazioni di volontà siano consacrate in un unico documento.*

5.3. *La tesi più rigorosa è da preferire in quanto assolve ad una **funzione di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, permettendo di identificare con precisione il contenuto del programma negoziale anche ai fini della verifica della necessaria copertura finanziaria e dell'assoggettamento ai controlli dell'autorità tutoria.***” (cfr. Cassazione civile sez. III, 20/03/2020, n. 7478).

5.4. Tanto premesso, questo giudice è consapevole che vi è un orientamento della giurisprudenza di legittimità che assume un'interpretazione meno rigorosa dell'obbligo di forma scritta derivante dall'art. 17 del R.D. 2440/1923, allorché il privato contraente sia un avvocato e l'oggetto dell'attività professionale sia l'assistenza giudiziale, ritenendo sufficiente il rilascio della procura alle liti da parte dell'Amministrazione ed il concreto esercizio dell'attività difensiva da parte del difensore desumibile dalla semplice sottoscrizione di un atto processuale, in quanto *“la procura ad litem ... quando sia stata conferita per iscritto dal cliente ai sensi dell'art. 83 c.p.c. ed è stata accettata dal professionista con il concreto esercizio della rappresentanza giudiziale tramite atto difensivo sottoscritto, perfeziona il contratto di patrocinio tra ente pubblico e professio-*



nista, del quale, infatti, sussistono tutti i requisiti necessari, vale a dire l'incontro di volontà tra ente pubblico e difensore, la funzione economico-sociale (causa) del negozio, l'oggetto nonché la forma scritta, che, quale requisito proprio di tutti i contratti stipulati dalla P.A., risponde all'esigenza di identificarne il contenuto negoziale e di rendere possibili i controlli dell'autorità tutoria (Cass. n. 8500 del 2004; Cass. n. 2266 del 2012): specie se considera la particolare liquidità delle obbligazioni hinc et inde assunte, considerato che oggetto del contratto di patrocinio sono, da un lato, l'attività di difesa della parte, per sua natura non predeterminabile specificamente, e, dall'altro, il pagamento del compenso secondo la tariffa forense (Cass. n. 15454 del 2015, in motiv.)” (cfr. Cass. Sez. III[^] Ordinanza 5 giugno 2020, n. 10675).

5.5. Tuttavia, questo indirizzo ermeneutico non persuade.

5.5. Sebbene, infatti, l'attività difensiva in un giudizio di primo grado non sia predeterminabile *ex ante* nei suoi esatti termini, nondimeno la natura del contenzioso, l'oggetto del contendere, le domande delle parti, la giurisdizione adita, il rito processuale prescelto, il numero delle parti coinvolte, consentono quantomeno di predeterminare che tipo di attività difensiva verrà svolta, il pregio di detta attività, gli atti processuali che dovranno essere redatti e quelli avversari che dovranno essere letti, la tipologia e la qualità dei documenti da esaminare, il verosimile numero di udienze che saranno celebrate, nonché l'impegno che verrà richiesto anche in relazione alle possibili istanze istruttorie che verranno eventualmente formulate dalle parti.

5.6. Pertanto, anche allorché l'avvocato contragga con l'Amministrazione e l'oggetto dell'incarico professionale attenga all'attività da svolgere in sede giudiziale, al fine di assicurare il rispetto del principio costituzionale di cui all'art. 97 Cost., occorre, a pena d'invalidità, la previa redazione di un disciplinare d'incarico in cui viene descritta l'attività che il difensore dovrà svolgere e viene quantificato il costo indicativo che essa avrà per l'amministrazione, fermo restando che, laddove lo svolgimento del giudizio dovesse richiedere lo svolgimento di attività non preventivabili *ex ante*, sarà possibile per il difensore chiedere un compenso supplementare.



5.7. D'altra parte, ancor prima che l'art. 9 del d.l. 1/2012 abolisse le tariffe professionali, l'art. 2233 c.c. sanzionava con la nullità i patti tra avvocato e cliente con cui venivano stabiliti i compensi, senza ricorrere alla forma scritta, così palesando la possibilità per cliente ed avvocato di predeterminare in forma scritta la misura del compenso già prima dell'espletamento dell'attività difensiva nel processo.

5.8. Conseguentemente, anche nei contratti tra p.a. ed avvocato, la forma scritta del contratto è esigibile e non potrà che essere soddisfatta mediante la redazione di un unico documento contrattuale in cui vengono manifestate la volontà delle parti contraenti (per il Comune dovrà intervenire l'organo abilitato ad impegnare all'esterno la volontà dell'ente rispetto al concreto atto gestorio da adottare, v. art. 107, comma terzo, lett. c), t.u.e.l. per i contratti), l'oggetto dell'incarico difensivo, le obbligazioni a carico del professionista e la quantificazione del compenso dovuto dall'Amministrazione.

5.9.1. Invece, il mero conferimento della procura alle liti e l'accettazione dell'incarico da parte del professionista mediante la sottoscrizione di un atto difensivo, non consentono di verificare, in sede di controlli, né il fascio di obbligazioni che si è assunto il professionista verso la p.a., né, soprattutto, la spesa per l'amministrazione stessa, atteso che le previgenti tariffe professionali prevedevano per gli onorari una forbice di valori compresi tra un minimo ed un massimo e, per i diritti, un numero di voci che, se possono essere preventivate dal difensore, non possono essere predeterminate dai funzionari pubblici che non conoscono le peculiarità di quel processo e di quel rito e la possibile attività necessaria: quindi, per ragioni di trasparenza e di conoscibilità delle obbligazioni assunte dalla p.a., devono essere enunciate in un documento contrattuale sottoscritto da ambo le parti.

5.9.2. Conseguentemente, se da un lato, la stipula di un contratto scritto che circonda le obbligazioni a carico delle parti è esigibile, dall'altro, la sua assenza costituisce un vulnus per i principi di certezza, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa che sono salvaguardati proprio dall'esistenza di un obbligo di forma scritta



dei contratti conclusi con la p.a. e della ricorrenza di quei rigorosi requisiti formali necessari affinché questa prescrizione possa dirsi rispettata.

5.10. Inoltre, l'argomento speso dalla pronuncia della Suprema Corte innanzi citata, non fa i conti con il fatto che, in molti altri casi di attività professionale (non soltanto, dunque, quella del difensore che assiste giudizialmente l'Amministrazione), la prestazione del professionista non è “*predeterminabile specificamente*”, e che, prima del d.l. 1/2012, la liquidazione avveniva secondo le tariffe e, ciò nondimeno, si riteneva, a pena d'invalidità del contratto ex art. 17 del R.D. 2440/1923, la necessità della formazione di un documento sottoscritto da entrambe le parti.

5.11. Non appare, quindi, rispettoso del canone costituzionale di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (v. art. 3 Cost.) e del principio di buon andamento ed imparzialità della P.A. (art. 97 Cost.) consentire un'attenuazione del rigore interpretativo dell'anzidetto articolo 17 in considerazione della qualità soggettiva del professionista coinvolto (avvocato) e del tipo di attività professionale esercitata (assistenza giudiziale), anche in considerazione del fatto che molti processi hanno, quantomeno in primo grado, un andamento lineare e conoscibile *ex ante* nei suoi passaggi rispetto ai quali è esigibile e doveroso che le obbligazioni del difensore e della p.a. siano predeterminate in un documento scritto.

6.1. Oltre alla nullità del contratto, nel caso di specie non pare nemmeno che possa ritenersi sussistente un rapporto obbligatorio tra il professionista e l'ente locale, non essendo stata impegnata alcuna spesa da parte del Comune di _____ in favore dell'Avv.

6.2. Giova, infatti, rammentare come, ai sensi dell'art. 191, comma primo, t.u.e.l., “*Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5. Nel caso di spese riguardanti trasferimenti e contributi ad altre amministrazioni pubbliche, somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, il responsabile del procedimento di spesa comunica al destina-*



tario le informazioni relative all'impegno. La comunicazione dell'avvenuto impegno e della relativa copertura finanziaria, riguardanti le somministrazioni, le forniture e le prestazioni professionali, è effettuata contestualmente all'ordinazione della prestazione con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Fermo restando quanto disposto al comma 4, il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati.”

6.3. La violazione del procedimento contabile di spesa ha dei riflessi sui rapporti giuridici di diritto privato dell'ente locale comportando la loro inefficacia e, sulla base della *fiction iuris*, di cui all'art. 191, quarto comma, t.u.e.l., la nascita di un rapporto giuridico di fonte legale tra il privato e i funzionari o gli amministratori locali che hanno consentito lo svolgimento della prestazione contrattuale in assenza dell'impegno di spesa, in quanto “*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 e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni*”.

6.4. Anche in questo caso non è condivisibile l'orientamento della giurisprudenza di legittimità che vorrebbe eccettuare gli incarichi professionali tra Ente locale ed avvocato relativi ad attività giudiziale dall'ambito applicativo della citata previsione: “*la nullità correlata alla mancata previsione della spesa e della sua copertura non può concernere anche le deliberazioni relative alla partecipazione degli enti a controversie giudiziarie, sia perchè è incerta l'incidenza del relativo onere economico, condizionato alla soccombenza, e sia perchè, nel bilancio dell'ente, è di norma presente una voce generale nella quale possono essere inserite le prevedibili spese di lite (Cass. n. 15454 del 2015, in motiv.; conf., Cass. n. 8646 del 1993; Cass. n. 3581 del 1998; Cass. n. 11859 del 1999; Cass. SU n. 11098 del 2002; Cass. n. 13963 del 2006).*” (cfr. Cass. Civ., Sez. III, Ordinanza 5 giugno 2020, n. 10675).



6.5. Sulla base della vigente formulazione degli artt. 191, primo comma e quarto comma, t.u.e.l., l'assenza di un corrispondente impegno di spesa e della sua registrazione non travolge la delibera, ma il contratto stipulato a valle della delibera tra professionista e cliente; tale nullità o inefficacia del contratto per l'ente locale è fondata sulla irregolarità del procedimento di spesa che spezza il nesso di immedesimazione organica tra il pubblico funzionario che autorizza la prestazione e l'ente locale di appartenenza, imputandogli gli effetti dell'attività negoziale eseguita a valle di un procedimento di spesa viziato a monte perché carente del momento dell'impegno e di quello successivo della registrazione della spesa stessa.

6.6. Ed, invero, il rischio di soccombenza per l'ente locale – e, conseguentemente, la non conoscibilità nell'*an* e nel *quantum* del costo economico della lite nei rapporti con la propria controparte processuale – non elide che nel rapporto contrattuale tra l'Amministrazione ed il suo difensore possa e debba essere predeterminata la spesa derivante dalla stipula del contratto d'opera professionale per l'Amministrazione, essendo *ex ante* conoscibili la giurisdizione adita, il rito prescelto, la complessità della lite, il tipo di attività istruttoria necessaria, il numero indicativo di atti processuali e di udienze, ovverosia tutti quegli elementi che consentono alle parti di individuare il giusto corrispettivo per il professionista e, correlativamente, la spesa che deve essere impegnata, per quel contratto, dall'amministrazione.

6.7. Conseguentemente, affinché il rapporto negoziale sia vincolante per l'ente locale, la sua esecuzione deve essere preceduta dall'impegno della relativa spesa e della sua registrazione sul corrispondente capitolo di bilancio e, in mancanza, il rapporto obbligatorio correrà con quel funzionario o quei funzionari che hanno consentito che venisse eseguita una prestazione negoziale in favore della p.a. senza che essa fosse preceduta

6.8. E' poi irrilevante che a bilancio siano stanziati le relative somme perché, in ogni caso, anche il procedimento di spesa deve essere regolare affinché siano tutelati i principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa e l'equilibrio



della finanza locale che, dal 2001, è un valore di rango costituzionale (v. art. 119 Cost.).

6.9. Questa carenza non è surrogabile dall'esistenza, *ex ante*, di uno stanziamento in bilancio capiente, quanto, *ex post*, eventualmente, dall'adozione da parte del Consiglio Comunale di una delibera di riconoscimento del debito ex art. 194, lett. e), t.u.e.l.

P.Q.M.

- rigetta il ricorso.

Verona, 02/04/2022

Il Giudice

Attilio Burti

