



ORIGINALE

12608-2017

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

TERZA SEZIONE CIVILE

ART. 204 A C4

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

R.G.N. 22724/2014

Dott. ANGELO SPIRITO - Presidente - Cron. 12608
Dott. STEFANO OLIVIERI - Consigliere - Rep. Q.i.
Dott. ENRICO SCODITTI - Consigliere - Ud. 02/03/2017
Dott. ENZO VINCENTI - Consigliere - CC
Dott. ANTONELLA PELLECCIA - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 22724-2014 proposto da:

SM , elettivamente domiciliato in ROMA,
VIA DELLA BALDUINA 7, presso lo studio dell'avvocato
CONCETTA TROVATO, che lo rappresenta e difende
unitamente all'avvocato PIO CODA giusta procura in
calce al ricorso;

- **ricorrente** -

contro

COMUNE **V** , in persona del Sindaco legale
rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato
in ROMA, VIA G. P. DA PALESTRINA 63, presso lo studio
dell'avvocato GIANLUCA CONTALDI, che lo rappresenta e
difende unitamente all'avvocato CARLO EMILIO COTTO

2017

566

giusta procura in calce al controricorso;

AD _____, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA
PIERLUIGI DA PALESTRINA 63, presso lo studio
dell'avvocato MARIO CONTALDI, che lo rappresenta e
difende unitamente all'avvocato PIERFRANCO SADO
giusta procura in calce al controricorso;

- **controricorrenti** -

avverso la sentenza n. 408/2014 della CORTE D'APPELLO
di TORINO, depositata il 27/02/2014;
udita la relazione della causa svolta nella camera di
consiglio del 02/03/2017 dal Consigliere Dott.
ANTONELLA PELLECCCHIA;

14

FATTI DI CAUSA.

1. Nel 2004, **MS** convenne in giudizio il Comune di **V** e **IA**, sindaco del predetto Comune nel periodo 1999-2003, al fine di sentirli condannare, ai sensi dell'art. 2041 c.c., al pagamento dell'indennizzo a lui dovuto per i servizi professionali svolti in favore del Comune di **V**, per un importo di € 14.798,40.

Si costituì il Comune di **V**, il quale contestò la domanda, assumendo che i lavori erano stati svolti dall'attore quale responsabile dell'ufficio tecnico e che comunque non vi era stato alcun conferimento di incarico, con la conseguenza che la domanda era improponibile nei confronti del Comune.

Si costituì anche **IA**, eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva e chiedendo, nel merito, il rigetto della domanda.

Il Tribunale di Ivrea, con la sentenza n. 429/2010, condannò il Comune di **V** al pagamento dell'importo richiesto, rilevando che era stato dimostrato che lavori erano stati svolti a titolo di incarico professionale, che l'esecuzione dei lavori era stata approvata e comunque non era contestata, che il quantum richiesto non era stato contestato e che il Comune aveva tratto utilità dell'attività professionale dell'attore.

Il Tribunale respinse invece la domanda proposta dall'attore nei confronti di **IA**, non essendovi prova che quest'ultimo avesse tratto vantaggio dall'opera professionale dell'attore.

2. La decisione è stata riformata dalla Corte d'Appello di Torino, con la sentenza n. 408 del 27 febbraio 2014.

La Corte di Appello ha evidenziato che l'azione di arricchimento senza causa nei confronti della pubblica amministrazione presuppone non solo il fatto materiale dell'esecuzione dell'opera o della prestazione

vantaggiosa per l'ente pubblico, ma anche il riconoscimento da parte di questo dell'utilità dell'opera realizzata o del servizio prestato, riconoscimento che, benché possa essere implicitamente desumibile dall'utilizzazione dell'opera o della prestazione consapevolmente attuata dai suoi organi rappresentativi, non può essere compiuto, in sostituzione dell'amministrazione, dal giudice.

Nel caso di specie, non essendovi mai stata, da parte del Comune di V , una formale delibera avente ad oggetto il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, il rapporto contrattuale sarebbe intercorso unicamente tra il terzo contraente e il funzionario che ha autorizzato la prestazione.

3. Avverso tale sentenza propone ricorso in Cassazione MS , sulla base di un solo motivo illustrato da memoria.

3.1. Resistono con controricorso il Comune di V e DA in qualità di erede di IA , nelle more deceduto. Hanno depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

4.1. Con l'unico motivo di ricorso, il ricorrente lamenta la "violazione e falsa applicazione dell'art. 2041 c.c. anche in relazione agli artt. 191 comma 4 e 194 comma 1 lett. e) del D. Lgs. 267/2000".

La decisione della Corte di appello contrasterebbe con la consolidata giurisprudenza di legittimità secondo cui, ai fini dell'ammissibilità dell'azione di arricchimento senza causa nei confronti della P.A., il riconoscimento dell'utilità conseguita a mezzo della prestazione di un privato si realizzerebbe con la mera utilizzazione della prestazione stessa.

Quando è pacifica l'utilizzazione da parte dell'ente pubblico della prestazione del privato, l'utilità e conseguentemente il vantaggio e l'arricchimento della P.A. sarebbe provato ed evidente e non vi sarebbe necessità del riconoscimento del debito fuori bilancio, richiesto solo nel caso in cui l'utilità e il vantaggio non siano palesi.

Nel caso di specie sarebbe stata pacificamente provata l'utilità che il Comune di **V** ha tratto dalle prestazioni del geom. **S** grazie alle quali sarebbero stati eseguiti interventi di interesse pubblico.

Tali ultime circostanze non sarebbero state smentite dal Comune di **V** il quale, pertanto, avrebbe ammesso i fatti.

Il motivo è infondato.

In tema di assunzione d'impegni ed effettuazione di spese da parte degli enti locali, la giurisprudenza di legittimità ha da tempo affermato che, a norma del D.L. n. 66 del 1989, art. 23 (convertito in L. n. 144 del 1989, riprodotto senza sostanziali modifiche dal D.Lgs. n. 77 del 1995, art. 35, ed ora rifluito nel D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 191), qualora la richiesta di prestazioni e servizi proveniente da un amministratore o un funzionario dell'ente locale non rientri nello schema procedimentale di spesa tipizzato dal terzo comma di tale disposizione, non sorgono obbligazioni a carico dell'ente, bensì dell'amministratore o del funzionario, i quali ne rispondono con il proprio patrimonio, con la conseguente esclusione della proponibilità dell'azione di indebito arricchimento nei confronti dell'ente (cfr. tra le più recenti, Cass., Sez. 1, 30 ottobre 2013, n. 24478; 26 maggio 2010, n. 12880; 22 maggio 2007, n. 11854).

E' stato peraltro precisato che, ai sensi del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 194, comma 1, lett. e), il predetto principio non esclude la facoltà dell'ente di riconoscere a posteriori il debito fuori bilancio, con apposita

deliberazione consiliare, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente stesso, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, fermo restando che, in caso di mancato riconoscimento, il rapporto contrattuale intercorre unicamente tra il terzo contraente e il funzionario o l'amministratore che ha autorizzato la prestazione, i quali restano comunque soggetti all'azione diretta e rispondono delle obbligazioni irregolarmente assunte nei limiti della parte non riconosciuta mediante la procedura relativa alla contabilizzazione dei debiti fuori bilancio (cfr. Cass., Sez. 3, 18 aprile 2006, n. 8950; 31 maggio 2005, n. 11597).

Circa la possibilità che il riconoscimento del debito possa essere anche desunto dalla condotta tenuta dall'Amministrazione, si segnala un primo orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui il riconoscimento dell'utilità della prestazione non richiede necessariamente un'espressa deliberazione dell'organo competente a formare la volontà dell'ente, ma può essere desunto anche per implicito da fatti concludenti, e segnatamente dalla consapevole utilizzazione della prestazione, purché la stessa risulti ascrivibile agli organi rappresentativi dell'ente, e quindi tale da rivelare un positivo apprezzamento in ordine alla rispondenza dell'opera all'interesse pubblico, nella cui valutazione, avente carattere discrezionale, il giudice non può sostituirsi alla Pubblica Amministrazione (cfr. ex plurimis, Cass., Sez. 1, 7 marzo 2014, n. 5397; 18 aprile 2013, n. 9486; Cass., Sez. 3, 6 settembre 2012, n. 14939).

Recentemente, una pronuncia di questa Corte (Cass. civ. Sez. I, 09/12/2015, n. 24860) ha disatteso il suddetto ragionamento, affermando che in tema di assunzione di obbligazioni da parte degli enti locali, agli effetti di quanto disposto dall'art. 23, comma 4, del d.l. n. 66 del 1989 (convertito, con modificazioni nella l. n. 144 del 1989), qualora

le obbligazioni contratte non rientrano nello schema procedimentale di spesa, insorge un rapporto obbligatorio direttamente con l'amministratore o il funzionario che abbia consentito la prestazione, per difetto del requisito della sussidiarietà, sicché resta esclusa l'azione di indebito arricchimento nei confronti dell'ente, il quale può, comunque, riconoscere "a posteriori" il debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente stesso. Peraltro, tale riconoscimento può avvenire solo espressamente, con apposita deliberazione dell'organo competente, e non può essere desunto anche dal mero comportamento tenuto dagli organi rappresentativi, insufficiente ad esprimere un apprezzamento di carattere generale in ordine alla conciliabilità dei relativi oneri con gli indirizzi di fondo della gestione economico-finanziaria dell'ente e con le scelte amministrative compiute.

Secondo tale pronuncia, il riconoscimento del debito fuori bilancio richiede, ai sensi dell'art. 194, D.Lgs. n. 267 del 2000 "un'apposita deliberazione dell'organo competente a formare la volontà dell'ente, da allegarsi al bilancio di esercizio, con cui quest'ultimo non deve limitarsi a dare atto del vantaggio arrecato dalla prestazione, in relazione all'espletamento di funzioni e servizi di competenza dell'ente, ma deve procedere alla verifica dell'incidenza del corrispettivo sugli equilibri generali di bilancio, e adottare, in caso di alterazione degli stessi, le misure necessarie a ripristinare il pareggio ed a ripianare il debito, in tal modo compiendo una valutazione globale che investe la compatibilità della prestazione ricevuta con la situazione economico-finanziaria dell'ente e con gli impegni già assunti sulla base delle risorse disponibili, nonché la reperibilità dei fondi necessari per far fronte ad ulteriori obblighi. A differenza di quella riguardante l'utilità della prestazione,

che può emergere anche dall'appropriazione del relativo risultato da parte dell'Amministrazione, tale valutazione non può evidentemente essere desunta dal mero comportamento degli organi rappresentativi, che, in quanto riferibile al singolo rapporto, risulta di per sé insufficiente ad esprimere un apprezzamento di carattere generale in ordine alla conciliabilità dei relativi oneri con gl'indirizzi di fondo della gestione economico-finanziaria dell'ente e con le scelte amministrative già compiute”.

Pertanto la Corte ha affermato che la mancanza di una formale deliberazione, adottata nelle forme prescritte del cit. D.Lgs. n. 267, art. 193, comma 2 e art. 191, comma 4, esclude “la stessa imputabilità dell'obbligazione all'Amministrazione, prevedendo che il rapporto s'instauri direttamente tra il privato fornitore e l'amministratore, il funzionario o il dipendente che hanno consentito la fornitura, i quali rispondono con il loro patrimonio, con la conseguente esclusione dell'esperibilità dell'azione d'ingiustificato arricchimento, per difetto del requisito della sussidiarietà prescritto dall'art. 2042 c.c., il quale presuppone che nessun'altra azione sia proponibile non solo nei confronti dell'arricchito, ma anche nei confronti di terzi (cfr. Cass., Sez. 1, 30 ottobre 2013, n. 24478; Cass. 14 ottobre 2010, Cass. n. 21242; 22 maggio 2007, n. 11854)”.

Secondo quest'ultimo orientamento cui si intende dare seguito, quindi, “la questione riguardante l'accertamento dell'utilità della prestazione è destinata a porsi soltanto nel caso in cui l'Amministrazione abbia espressamente provveduto al riconoscimento del debito fuori bilancio, assumendo a suo carico l'obbligazione nei limiti consentiti dalle preminenti esigenze di salvaguardia degli equilibri di bilancio, ovvero nel caso in cui il funzionario, l'amministratore o il dipendente, responsabili nei confronti dell'autore della prestazione, proponano a

loro volta l'azione di cui all'art. 2041 c.c., nei confronti dell'Amministrazione (cfr. Cass., Sez. 6, 23 gennaio 2014, n. 1391)".

In quest'ottica, non assumerebbe rilievo la pronuncia delle Sezioni Unite di questa Corte n. 10798 del 26 maggio 2015, nella quale si osserva, in via generale, che il riconoscimento dell'utilità della prestazione da parte dell'arricchito non costituisce requisito dell'azione di cui all'art. 2041, e si afferma pertanto che l'esercizio di tale azione nei confronti di un ente pubblico pone a carico dell'attore l'onere di provare soltanto il fatto oggettivo dell'arricchimento, senza che il convenuto possa opporre il mancato riconoscimento dello stesso. In tale occasione, infatti, le Sezioni Unite hanno precisato che nel caso sottoposto al loro esame non era in discussione la sussistenza del requisito della sussidiarietà dell'azione, non essendo applicabile *ratione temporis* la disciplina dettata dal D.L. n. 66 del 1989, art. 23, che, in quanto non avente efficacia retroattiva, non è riferibile a prestazioni e servizi resi in epoca anteriore alla sua entrata in vigore.

Nel caso di specie, è invece pacifico che l'incarico professionale posto a fondamento della domanda è assoggettabile alla disciplina dettata dagli artt. 191 e segg. del D.Lgs. n. 267 del 2000, che, riproducendo quella introdotta dal D.L. n. 66 del 1989, impone di accertare, ancor prima del vantaggio arrecato dalla prestazione al Comune, l'eventuale adozione di una delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio da parte del Consiglio comunale.

Pertanto, la sentenza della Corte di Appello di Torino, che ha escluso l'esperibilità dell'azione d'ingiustificato arricchimento nei confronti dell'ente, in considerazione della mancanza di una delibera comunale di riconoscimento del debito di bilancio, è scevra da qualsiasi vizio logico giuridico.

5. Le spese del giudizio di legittimità seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento in favore della controricorrente, delle spese del giudizio di legittimità che liquida in Euro 3.200,00 per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in euro 200, ed agli accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente principale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1-*bis* del citato art. 13.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Terza Civile della Corte Suprema di Cassazione in data 2 marzo 2017.

Il Presidente



Il Funzionario Giudiziario
Innocenzo BATTISTA



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
Oggi 18 MAG. 2017
Il Funzionario Giudiziario
Innocenzo BATTISTA

