

7158.18



C.I.

REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

Dott. Francesco Tirelli	Presidente
Dott. Maria Giovanna C. Sambito	Consigliere
Dott. Marco Marulli	Consigliere
Dott. Guido Mercolino	Consigliere
Dott. Eduardo Campese	Consigliere - Rel.

ARRICCHIMENTO  
SENZA CAUSA

Ud. 23/1/2018 CC  
Cron. 7158  
R.G.N. 22229/2013

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso n.r.g. 22229/2013 proposto da:

**MV** (cod. fisc. **X** ), rappresentato e difeso, giusta procura speciale apposta in calce al ricorso, dagli Avvocati Nicola Franzese e Giovanni Porcelli, coi quali elettivamente domicilia in Roma, alla via Flaminia n. 785, presso lo studio dell'Avv. Valentina Adornato.

- **ricorrente** -

**contro**

**COMUNE X** (cod. fisc. **X** ), in persona del Sindaco *pro tempore*, Avv. **AB** , rappresentato e difeso, giusta procura speciale apposta in calce al controricorso, dall'Avvocato Riccardo Laviola, col quale elettivamente domicilia in Roma, alla piazza Istria n. 2, presso lo studio dell'Avv. Antonietta Tarantino.

- **controricorrente** -

ops.  
114  
2018

*[Handwritten signature]*

avverso la sentenza della CORTE DI APPELLO DI POTENZA depositata il 02/10/2012;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 23/01/2018 dal Consigliere dott. Eduardo Campese.

### **RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE**

1. La Corte di appello di Potenza, accogliendo il gravame interposto dal Comune **X** avverso la sentenza del Tribunale di Matera n. 315/2009, ed in riforma di tale decisione, rigettò (anche) la domanda ex art. 2041 cod. civ. originariamente proposta, in via subordinata, da **VM** contro il predetto ente, volta ad ottenere il pagamento di un indennizzo, a titolo di ingiustificato arricchimento, per avere quest'ultimo comunque utilizzato i progetti a lui commissionati per le finalità di cui all'art. 9, comma 7, della legge n. 219 del 1981, con delibera di G.M. n. 97 del 1988.

1.1. Ritenne, in particolare, che quella norma, attribuendo ai privati danneggiati dal sisma del 1980 la possibilità di rinunciare ai contributi delegando al comune la progettazione, esecuzione e gestione dei lavori, così facendolo subentrare nei diritti del rinunciante, configurasse «un potere di rappresentanza (art. 1387 c.c.) che per legge il privato può conferire all'ente delegato», e che non sussistesse l'ingiustificato arricchimento del comune perché esso «deve consistere nell'acquisto di un bene o di una somma di denaro o, se si tratta di un pubblico servizio, in un miglioramento dello stesso oppure nel mantenimento della sua qualità con una spesa minore».

2. Avverso questa sentenza propone ricorso per cassazione il **M**, affidandosi a due motivi, illustrati anche da memoria ex art. 380-bis.1 cod. proc. civ., resistiti dal menzionato comune.

3. Il primo motivo, rubricato «Violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 7, della legge n. 219/81, riportato nell'art. 10, comma 9, del T.U. approvato con d.lgs. 30.3.1990, n. 76, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ.», censura, ritenendola contraria alla lettera ed alla ratio dell'art. 9, comma 7, della legge n. 218/91, la tesi della corte territoriale



secondo cui la delega prevista dall'appena citata norma costituirebbe una procura ex art. 1387 cod. civ., con effetti che si produrrebbero esclusivamente a carico del rappresentato.

3.1. Il secondo motivo, intitolato «Violazione e falsa applicazione dell'art. 2041 cod. civ., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ.», ascrive alla medesima corte di aver ritenuto inapplicabile, nella specie, l'art. 2041 cod. civ. per l'asserita insussistenza di un vantaggio patrimoniale dell'ente da intendersi, esclusivamente, come acquisto di un bene o di una somma di denaro o, se si tratti di un pubblico servizio, di un miglioramento dello stesso oppure del mantenimento della sua qualità con una spesa minore.

4. Il primo motivo è fondato.

4.1. La legge 14 maggio 1981, n. 219, che costituì il quadro di riferimento essenziale per l'attuazione degli interventi pubblici e privati per la ricostruzione e lo sviluppo delle aree interessate dal terremoto del novembre 1980 e del febbraio 1981, nel dichiarare (art. 2, comma 1) di preminente interesse nazionale le attività suddette: *i)* stabilì che al loro perseguimento concorressero lo Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane (art. 2, comma 2); *ii)* destinò al risanamento ed allo sviluppo dei territori colpiti un fondo recante un'ingente somma di denaro; *iii)* attribuì alle regioni il compito di definire gli interventi per la ricostruzione delle zone disastrose (art. 5), prevedendo (art. 8, comma 1) che l'opera di ricostruzione e riparazione nei settori dell'edilizia e delle opere pubbliche sarebbe avvenuta tramite, tra l'altro: *a)* l'assegnazione con le modalità di cui ai successivi articoli 9 e 10, di contributi per la riparazione o la ricostruzione di unità immobiliari alle persone fisiche o giuridiche che, alla data del sisma, risultavano titolari di un diritto di proprietà o di un diritto reale di godimento relativo a fabbricati urbani e rurali destinati ad abitazione; ... *d)* la realizzazione di interventi di ricostruzione o di riparazione di immobili distrutti o danneggiati per effetto del sisma, nel caso di rinuncia ai contributi di cui alla precedente lettera *a)* da parte degli aventi diritto o di delega, ai comuni o ad altri enti pubblici, della progettazione,

esecuzione e gestione dei lavori; iv) disciplinò, al suo art. 9, i contributi ed i finanziamenti per la ricostruzione, disponendo, tra l'altro, al comma 1, lett. a), che, per la ricostruzione di unità immobiliari, distrutte o da demolire per effetto del terremoto, destinate ad uso di abitazione, ivi comprese quelle rurali, ai soggetti che risultavano titolari dei diritti di proprietà alla data del sisma fosse assegnato, limitatamente ad una sola unità immobiliare, un contributo in conto capitale pari alla intera spesa necessaria per la ricostruzione, ed al comma 7 (poi riportato nel successivo art. 10, comma 9, del d.lgs. 30 marzo 1990, n. 76) che gli aventi diritto ai contributi di cui alla lettera a) del precedente primo comma potessero rinunciarvi, delegando al comune o ad altri enti pubblici la progettazione, esecuzione e gestione dei lavori. In tal caso il comune sarebbe subentrato nei relativi diritti del rinunciante.

4.2. E', poi, incontroverso, oltre che agevolmente desumibile dal provvedimento oggi impugnato, che, nella specie, il Comune X , con delibera di Giunta n. 97 del 1988, preso atto delle numerose richieste di contributi contenenti anche la delega all'amministrazione comunale a curare gli adempimenti relativi e conseguenti, con particolare riferimento dall'affidamento dell'incarico a tecnici per la redazione del progetto e della perizia, nonché per l'affidamento dei lavori ad imprese per la esecuzione degli stessi, decise di affidare l'incarico di progettazione, direzione e contabilità dei lavori relativi alle perizie da redigersi per la riparazione dei fabbricati a vari tecnici, e, tra essi, al M , con onere di corrispondere i compensi secondo le tariffe professionali.

4.3. La corte territoriale, dunque, premettendo che il menzionato art. 9, comma 7 della l. n. 219/81, «...prevede che l'ente delegato subentri nel diritto del proprietario (del fabbricato danneggiato dal sisma) al contributo, per ragioni di ordine funzionale, ossia per poter gestire la somma necessaria al conferimento, per conto del privato, dei seguenti incarichi: al professionista di progettazione e direzione dei lavori; all'impresa appaltatrice per la realizzazione dell'opera...», ha ritenuto che, «in tale contesto, è evidente che si tratta di un potere di rappresentanza (art. 1387

c.c.) che per legge (art. 9 citato) il privato può conferire all'ente delegato», facendone, così, sostanzialmente discendere che i relativi effetti farebbero capo al rappresentato.

5. Una siffatta conclusione non può, però, essere condivisa.

5.1. Dal riportato contesto normativo di riferimento (*cf.*, soprattutto, gli artt. 8, comma 1, lett. d] e 9, comma 7, della legge n. 219/81), si desume chiaramente che sua finalità essenziale era quella di ricostruire il patrimonio immobiliare danneggiato dal terremoto, anche in caso di inerzia dei proprietari interessati. Proprio per quest'ultima ipotesi, infatti, era loro consentito, limitatamente alla prima abitazione, di rinunciare al contributo spettantegli ex art. 9, comma 1, della predetta legge, delegando al comune (o ad altri enti pubblici), la progettazione, esecuzione e gestione dei lavori, facendolo, così, subentrare nel loro diritto: in tal modo realizzandosi - come chiarito dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato nel parere reso l'8 giugno 1989 - non una successione di natura privatistica dell'ente nella situazione del privato, bensì, la completa attrazione del rapporto nell'area pubblicistica caratterizzata dalla finalità pubblica della ricostruzione.

5.2. Fermo quanto precede, nella fattispecie in esame non è dato desumere essere avvenuta alcuna rinuncia dei proprietari interessati ai contributi di cui all'art. 9, comma 1, lett. a), riferendo, anzi, la sentenza impugnata, come si è già detto, che il Comune X, deliberò di affidare l'incarico di progettazione, direzione e contabilità dei lavori relativi alle perizie da redigersi per la riparazione dei fabbricati a vari tecnici (e, tra essi, al M), dopo aver «preso atto delle numerose richieste di contributi contenenti anche la delega all'amministrazione comunale "a curare gli adempimenti relativi e conseguenti, con particolare riferimento dall'affidamento dell'incarico a tecnici per la redazione del progetto e della perizia, nonché per l'affidamento dei lavori ad imprese per la esecuzione degli stessi"». In assenza di prova della suddetta rinuncia, dunque, non può ritenersi delegato il comune secondo il meccanismo del già citato art. 9, comma 7, della legge n. 219/81, mancandone, invero, il presupposto, né



giustificandosi, conseguentemente l'ivi previsto subentro dell'ente nel diritto del (l'inesistente) rinunciante.

5.3. Nemmeno è dato sapere, peraltro, se, nella specie, ci sia stato un rituale conferimento di quel potere di rappresentanza, ex art. 1387 cod. civ., dai singoli proprietari di ciascun fabbricato al comune, ipotizzato, invece, dalla corte territoriale: non vi è traccia, invero, nella decisione impugnata, nel ricorso e nel controricorso, dei corrispondenti atti, da redigersi necessariamente in forma scritta, vertendosi in tema di rapporti con una Pubblica Amministrazione (tra l'altro con riferimento ad attività riguardanti beni immobili), né del loro (eventuale) contenuto quanto alla possibilità per il rappresentante di agire in nome proprio o del rappresentato.

5.4. Ne consegue, dunque, che l'attività professionale svolta dal **M** successivamente alla già menzionata delibera di G.M. n. 97/88 del Comune **X** non può che essere ricondotta a quest'ultimo, per averla comunque commissionata senza che risulti, giusta quanto si è detto in precedenza, l'esistenza di adeguato potere di rappresentanza dei proprietari degli immobili dalla stessa interessati.

6. Fondato è anche il secondo motivo.

6.1. E' incontrovertibile l'esperibilità dell'azione di indebito arricchimento per tutte le prestazioni ed i servizi resi alla Pubblica Amministrazione anteriormente - come nella specie - all'entrata in vigore dell'art. 23 del d.l. n. 66 del 1989, convertito dalla legge n. 144 del 1989 e riprodotto senza sostanziali modifiche dall'art. 35 d.lgs. n. 77 del 1995 (cfr. Cass. n. 10636 del 2012; Cass. n. 8534 del 2008; Cass. 10884 del 2007; Cass. n. 12208 del 2003; Cass. n. 10199 del 2000).

6.2. Recentemente, poi, le Sezioni Unite di questa Corte, componendo il corrispondente contrasto emerso nella giurisprudenza di legittimità, hanno statuito che il riconoscimento dell'utilità da parte dell'arricchito non costituisce requisito dell'azione di indebito arricchimento, sicché il depauperato che agisca ex art. 2041 cod. civ. nei confronti della Pubblica Amministrazione ha solo l'onere di provare il fatto oggettivo



dell'arricchimento, senza che l'ente pubblico possa opporre il mancato riconoscimento dello stesso, potendo, invece, solo eccepire e provare che l'arricchimento non fu voluto o non fu consapevole, e che si trattò, quindi, di "arricchimento imposto" (cfr. Cass., SU, n. 10798 del 2015. Successivamente, nello stesso senso, cfr. Cass. n. 15937 del 2017).

6.2.1. D'altro canto, già precedentemente le Sezioni Unite avevano negato che il riconoscimento dell'utilità fosse elemento costitutivo della fattispecie e, nel contempo, avevano esonerato la P.A. dagli oneri indennitari di arricchimenti che non le fossero imputabili, in quanto rifiutati od inconsapevoli (cfr. Cass., SU, n. 4198 del 1982).

6.2.2. Recuperando questo precedente, ed innestandolo sull'orientamento volto a ridurre i profili di specialità della fattispecie, la riportata statuizione delle Sezioni Unite del 2015 ha sostanzialmente equiparato arricchito pubblico ed arricchito privato, considerando entrambi tenuti all'indennizzo per il fatto oggettivo dell'arricchimento, lo abbiano riconosciuto o meno, purché non l'abbiano rifiutato od ignorato, in quest'ultimo caso trattandosi di arricchimento non imputabile perché "imposto".

6.3. Muovendo da tali principi, qui pienamente condivisi, deve allora opinarsi che è ormai stato espunto dal campo di indagine del giudice di merito l'accertamento di quel quid pluris, individuato, dai precedenti orientamenti interpretativi, nella valutazione di utilità dell'opera.

6.3.1. Al pari di quanto avviene nei rapporti tra privati, dunque, l'unica prova che l'attore deve offrire a fondamento della sua domanda di indennizzo ex art. 2041 c.c. concerne l'impovertimento e l'arricchimento, oltre che l'assenza di giustificazione dello spostamento di ricchezza e di altre azioni esperibili a tutela del diritto. Neppure vi è spazio, quindi, per un gradimento implicito perché altrimenti si riconoscerebbe all'amministrazione una posizione di vantaggio che è priva di base normativa.

6.3.2. In definitiva, la volontà pubblica è confinata al solo ambito probatorio, modificandosene, però, l'oggetto e l'onere: l'azione per ingiustificato arricchimento dovrà essere accolta tutte le volte in cui il

privato dimostri l'esistenza del proprio impoverimento e della locupletazione dell'ente, a prescindere dall'esistenza di un gradimento implicito o esplicito da parte dell'amministrazione; dovrà, invece, essere rigettata ove l'ente convenuto dimostri di aver rifiutato o di non aver potuto rifiutare, a cagione dell'imposizione del privato, l'opera conseguente all'apporto professionale. La prova, pertanto, non concerne più la valutazione di utilitas bensì il giudizio contrario dell'amministrazione e, dunque, trattandosi di prova contraria incombe sul convenuto.

6.4. La già riportata statuizione della corte potentina circa l'asserita insussistenza di un vantaggio patrimoniale dell'ente da intendersi, esclusivamente, come acquisto di un bene o di una somma di denaro o, se si tratti di un pubblico servizio, di un miglioramento dello stesso oppure del mantenimento della sua qualità con una spesa minore, non appare, pertanto, in sintonia con i riportati principi: infatti, ogni qual volta, in presenza di una prestazione obiettivamente vantaggiosa per l'amministrazione - e tale era indubbiamente, per le descritte finalità di cui alla legge n. 219/81, imposte anche ai comuni, quella resa dal **M** -, quest'ultima sia stata almeno consapevole della stessa e nulla abbia fatto per respingerla, essa finisce in concreto per avvantaggiarsene, realizzando la deliberata appropriazione della prestazione non dovuta, per averla evidentemente valutata come rispondente ai propri fini ed interessi generali.

7. Il ricorso va, quindi, accolto, con rinvio alla Corte di appello di Potenza, in diversa composizione, per un nuovo esame, alla stregua dei principi di cui sopra, della domanda ex art. 2041 cod. civ., dell'odierno ricorrente, e per la decisione anche in ordine alla spese processuali di questa fase.

8. Il ricorso va, quindi, accolto, e l'ordinanza impugnata deve essere cassata con rinvio alla Corte di appello di Bologna, in diversa composizione, cui spetterà di decidere anche in ordine alla spese processuali di questa fase.

**P. Q. M.**

*Floris*




Accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Potenza, in diversa composizione, per un nuovo esame della domanda ex art. 2041 cod. civ. dell'odierno ricorrente e per la regolamentazione delle spese di questa fase.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima sezione civile della Corte Suprema di cassazione, il 23 gennaio 2018.

*Cher*

Il Presidente  
Dott. Francesco Tirelli



CASSAZIONE.net