

**Abstract note to sentence a cura di Luberto Gabriele,  
Dottore in economia, finanza e mercati presso l'università degli  
studi della Campania Luigi Vanvitelli.**

**Cassazione civile sez. I - 14/10/2019, n. 25861**

This pronouncement is of particular interest because it allows us to reflect on the unjustified enrichment and role of the Public Administration. The appellant asks the Court for the nullity of the contract and for the fair compensation for unjustified enrichment of the PA, who rejects three of the four reasons presented by. The Court closes the case with the postponement of the sentence.

Questa pronuncia è di particolare interesse perché permette di riflettere sull'ingiustificato arricchimento e sul ruolo della Pubblica Amministrazione. La ricorrente chiede alla Corte la nullità del contratto e l'equo indennizzo per arricchimento ingiustificato della PA, la quale rigetta tre dei quattro motivi presentati cassando per rinvio la sentenza.

**Cassazione civile sez. I - 14/10/2019, n. 25861**

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CAMPANILE	Pietro	-	Presidente	-
Dott. SAMBITO	Maria Giovanna C.	-	Consigliere	-
Dott. SCOTTI	Umberto Luigi Cesare Giuseppe	-	rel. Consigliere	-
Dott. PARISE	Clotilde	-	Consigliere	-
Dott. SCALIA	Laura	-	Consigliere	-

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 24546/2018 proposto da:

Anas Spa, in persona del legale rapp.te pro tempore, domiciliato in Roma, Via Dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende ex lege;

- ricorrente -

contro

Lombardi Sa Ingegneri Consulenti, in proprio e quale mandatario del RTI con la Lombardi - Reico Ingegneri srl - Consult International spa, in persona del legale rapp.te pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma Via Panama 58 presso lo studio dell'avvocato Luigi Medugno che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Claudia Molino, in forza di procura speciale in calce al ricorso;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 3185/2018 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 15/05/2018; udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 13/09/2019 dal Consigliere Dott. UMBERTO LUIGI CESARE GIUSEPPE SCOTTI.

#### FATTI DI CAUSA

1. La Lombardi SA - Ingegneri Consulenti, in proprio e quale mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese (R.t.i.) costituito con la Lombardi Reico Ingegneria s.r.l. e la Consult International s.r.l., ha convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Roma la s.p.a. Enas, oggi Anas, con riferimento al contratto di appalto aggiudicato a suo favore in data 14.10.1999, relativo ai servizi di progettazione definitiva e esecutiva, dello studio di impatto e inserimento ambientale e dell'elaborazione del piano di sicurezza per i lavori di ammodernamento e adeguamento al tipo 1/a delle norme CNR/80 dell'autostrada (OMISSIS), per un corrispettivo di Euro 1.894.880,36, al netto del ribasso del 13%. L'attrice aveva chiesto l'accertamento del maggior valore delle opere effettivamente progettate e la condanna della convenuta al pagamento del maggior compenso, l'accertamento della responsabilità dell'Anas per la maggior durata del vincolo contrattuale e la condanna della convenuta a titolo risarcitorio al pagamento delle maggiori spese generali, del

mancauto utile, dei maggiori costi di progettazione e di mantenimento delle fideiussioni, l'accertamento della responsabilità dell'Anas per i maggiori costi e oneri per la rielaborazione del progetto definitivo ed esecutivo, l'accertamento dell'illegittimo utilizzo da parte dell'Anas del progetto definitivo ed esecutivo redatti dal R.t.i.; in subordine, l'attrice aveva chiesto la condanna di Anas ex art. 2041 c.c. per ingiustificato arricchimento.

Con sentenza del 20/5/2011 il Tribunale di Roma ha parzialmente accolto le pretese dell'attrice, per il resto rigettate, condannando Anas al pagamento in favore dell'attrice della somma complessiva di Euro 391.876,95, oltre interessi, di cui Euro 212.598,32 per l'esecuzione di attività non previste dal contratto su richiesta di Anas e Euro 179.278,63 per l'esecuzione di attività aggiuntiva di rielaborazione della progettazione definitiva per errori nella cartografia consegnata da Anas.

Secondo la ricostruzione del Tribunale, il contratto fra le parti comprendeva la verifica della fattibilità del progetto preliminare fornito da Anas; tale progetto era totalmente errato perché prevedeva il passaggio dell'autostrada su di una zona franosa; era stato quindi necessario rifarlo completamente con il raddoppio del valore dell'opera da realizzare; nulla però competeva al R.t.i., stante la clausola di invariabilità del prezzo contrattualmente pattuita, in difetto di situazioni eccezionali; nella fattispecie il progetto esisteva, ancorché errato, e la sua verifica rientrava nei compiti della parte attrice; non erano invece riconducibili all'esecuzione del contratto i lavori di progettazione della discarica di (OMISSIS) e di coordinamento degli studi di impatto ambientale dei diversi lotti; erano meritevoli di ristoro gli oneri sopportati dal R.t.i. per la rielaborazione della progettazione definitiva per gli errori contenuto nella cartografia consegnata da Anas; nulla spettava per equo compenso perché l'utilizzo del progetto era legittimato dal contratto.

2. La Lombardi SA - Ingegneri Consulenti ha proposto appello avverso la predetta sentenza, chiedendo l'accoglimento integrale delle proprie pretese.

Anas, inizialmente contumace, si è costituita successivamente resistendo al gravame.

La Corte di appello di Roma con sentenza del 15/3/2018, in parziale accoglimento dell'appello, ha condannato Anas al pagamento in legali e con il favore delle spese del doppio grado.

Secondo la Corte territoriale, le parti avevano immediatamente concordato circa la totale erroneità del progetto preliminare predisposto da Anas, che prevedeva la realizzazione dell'opera su terreno franoso, sicché sulla base di esso non era realizzabile la pattuita progettazione definitiva ed esecutiva; l'Anas aveva di fatto commissionato al R.t.i. un'attività del tutto estranea a quella oggetto di aggiudicazione, senza espletare una nuova gara ad evidenza pubblica; l'attività progettuale eseguita dal R.t.i. non era riconducibile al contratto aggiudicato e non era configurabile in relazione ad essa alcuna responsabilità contrattuale di Anas; in relazione a tale attività sussisteva un ingiustificato depauperamento del R.t.i. e un correlativo arricchimento di Anas; il relativo indennizzo doveva essere riconosciuto in aggiunta alle somme di Euro 38.991,00 e di Euro 173.607,32, ormai coperte dal giudicato in difetto di impugnazione da parte di Anas, rispettivamente relative all'esecuzione dei lavori di progettazione della discarica di (OMISSIS) e al coordinamento degli studi di impatto ambientale dei diversi lotti; a tale titolo, ossia ex art. 2041 c.c., spettava al R.t.i. la somma di Euro 3.615.455,67, quantificata dal c.t.u. tenendo conto delle tariffe professionali e dell'offerta contrattuale, da rivalutarsi qual debito di valore, al netto di quanto già corrisposto da Anas, con interessi legali.

3. Avverso la predetta sentenza, notificata il 30/5/2018, con atto notificato 24/7/2018 ha proposto ricorso per cassazione l'Anas s.p.a. svolgendo quattro motivi.

Con atto notificato il 27/9/2018 l'intimata Lombardi SA Ingegneri Consulenti ha proposto controricorso, chiedendo la dichiarazione di inammissibilità o il rigetto dell'avversaria impugnazione.

#### RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso principale, proposto ex art. 360 c.p.c., n. 3, la ricorrente denuncia violazione o falsa applicazione di legge in relazione agli artt. 2041, 2042, 1343 e 1418 c.c.

1.1. La ricorrente osserva che se era vero - come sostenuto dalla Corte di appello - che le parti avevano concluso un accordo negoziale avente ad oggetto la rinnovazione del progetto in assoluta elusione delle norme imperative e inderogabili di evidenza pubblica, il contratto così concluso aveva causa illecita e committente e appaltatore avevano commesso un fatto penalmente rilevante, con la radicale esclusione della tutela residuale e sussidiaria previste dalla disciplina dell'ingiustificato arricchimento.

1.2. Il motivo è infondato.

La ricorrente presuppone la conclusione inter partes di un contratto a causa illecita per trarne la conseguenza della preclusione dell'azione fondata sull'arricchimento ingiustificato ex art. 2041 c.c.: la sentenza si è limitata a rilevare che, di fatto, Anas aveva commissionato al R.t.i. una attività del tutto estranea a quella oggetto dell'appalto aggiudicato a suo favore, costituita dall'elaborazione di un nuovo progetto preliminare e successiva progettazione definitiva ed esecutiva, di fatto espletata dal raggruppamento, ma non ha affatto accertato la stipulazione di un vero e proprio contratto.

Per altro verso, anche la tesi in diritto sottesa alla censura non è affatto condivisibile.

Alla nullità del contratto non consegue affatto la preclusione dell'azione di ingiustificato arricchimento in relazione alle prestazioni comunque eseguite in favore della pubblica amministrazione.

La giurisprudenza di questa Corte infatti esclude l'actio de in rem verso solo con riferimento agli ordini di beni e servizi effettuati dagli enti locali e in relazione alla responsabilità del funzionario che ha affidato forniture e servizi in violazione della normativa pubblicistica, proprio perché in tale ipotesi al fornitore impoverito compete, in forza di legge, altra azione, con conseguente esclusione del requisito della residualità.

Il D.L. 2 marzo 1989, n. 66, art. 23, comma 4 abrogato dal D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, art. 123, comma 1, lett. n), perché sostituito dall'art. 35 cit. decreto, a sua volta abrogato e sostituito da analoga disposizione contenuta nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 191 prevede infatti che nel caso in cui vi sia stata l'acquisizione di beni o

servizi in violazione dell'obbligo indicato nel comma 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per ogni altro effetto di legge tra il privato fornitore e l'amministratore o il funzionario che abbiano consentita la fornitura.

E' stato recentemente affermato da questa Corte (Sez. 1, n. 30109 del 21/11/2018, Rv. 651591 - 01) che in tema di assunzione di obbligazioni da parte degli enti locali, qualora le obbligazioni siano state assunte senza un previo contratto e senza l'osservanza dei controlli contabili relativi alla gestione dello stesso, al di fuori delle norme c.d. ad evidenza pubblica, insorge un rapporto obbligatorio direttamente tra chi abbia fornito la prestazione e l'amministratore o il funzionario inadempiente che l'abbia consentita. Ne consegue che, potendo il terzo interessato agire nei confronti del funzionario, per la mancanza dell'elemento della sussidiarietà, non è ammissibile l'azione di ingiustificato arricchimento nei confronti dell'ente locale il quale può soltanto riconoscere a posteriori, D.Lgs. n. 267 del 2000, ex art. 194 - nei limiti dell'utilità dell'arricchimento puntualmente dedotto e dimostrato - il debito fuori bilancio.

Infatti al precedente regime (in cui, nelle ipotesi di nullità del negozio concluso dalla p.a. per effetto della violazione delle norme regolatrici della sua formazione era esperibile nei confronti della suddetta p.a. l'azione di arricchimento senza causa, oltre, eventualmente, quella di responsabilità precontrattuale), si è sostituita, relativamente agli enti locali, la disciplina del D.L. n. 66 del 1989 (convertito in L. n. 144 del 1989, riprodotta nel D.Lgs. n. 77 del 1995, art. 35), che ha interrotto il rapporto di immedesimazione organica tra detti enti ed i loro funzionari o amministratori e regolato il rapporto tra questi ultimi ed i privati contraenti, facendo salva la validità del contratto, ma configurando il rapporto negoziale come intercorrente tra il privato e l'amministratore o il funzionario che abbia consentito la fornitura, ai fini della controprestazione e per ogni altro effetto di legge, con la conseguenza che è esclusa l'esperibilità dell'azione di indebito arricchimento nei confronti della p.a., data la sua natura sussidiaria (Sez. 1, 26/05/2010, n. 12880; Sez. 3, 14/11/2003, n. 17257; Sez. I, 22/04/2000 n. 5284).

2. Con il secondo motivo di ricorso, proposto ex art. 360 c.p.c., n. 3, la ricorrente denuncia violazione o falsa applicazione di legge in relazione agli artt. 2041,2042,1321,1322,1372 c.c.

2.1. La disciplina dell'ingiustificato arricchimento non era comunque applicabile alla fattispecie perché il denunciato squilibrio economico era stato voluto dalle parti, nel quadro della regolamentazione pattizia del rapporto, poichè la parte attrice non aveva opposto alla committenza l'eventuale estraneità alle pattuizioni contrattuali dell'incarico di rivisitazione del progetto sulla base di una condivisa interpretazione del contratto originario ovvero alla stregua dell'accordo illecito ravvisato dalla Corte territoriale.

Non sarebbe stato quindi consentito al R.t.i. il successivo ripensamento e la conseguente richieste di compenso.

2.2. Il motivo è inammissibile perché non si confronta in modo adeguatamente specifico con la ratio decidendi della sentenza impugnata, basata sulla assoluta discontinuità fra il contratto inter partes e la successiva attività di progettazione espletata dal R.t.i., dopo che le parti avevano immediatamente concordato sul fatto che il progetto preliminare predisposto dall'Anas era totalmente errato e ineseguibile perché prevedeva il passaggio dell'autostrada su di un terreno franoso.

L'oggetto del contratto (ossia la pattuita progettazione definitiva ed esecutiva) del progetto preliminare de quo era totalmente irrealizzabile: il R.t.i. ha individuato nove possibili tracciati alternativi, fra i quali è stata operata la scelta di Anas, all'esito della quale il raggruppamento ha elaborato un nuovo progetto preliminare spostato a monte.

Ciò ha indotto la Corte di appello a concludere che l'attività progettuale del R.t.i. non era riconducibile al contratto aggiudicato all'esito della gara, con valutazione di merito insindacabile in sede di legittimità e comunque non specificamente e puntualmente affrontata dalla censura.

3. Con il terzo motivo di ricorso, proposto ex art. 360 c.p.c., n. 3, la ricorrente denuncia violazione o falsa applicazione di legge in relazione agli artt. 2041,2042,1362 e segg. c.c.

3.1. Il contratto di appalto originario comprendeva la verifica della fattibilità del progetto preliminare e il R.t.i. doveva riferirsi per le

soluzioni di tracciato e strutturali al progetto preliminare predisposto da Anas, che era quindi un generico parametro da considerare da parte dell'appaltatore per l'esecuzione dell'incarico progettuale.

Era stato inoltre violato il principio consolidato che pone interamente a carico dell'appaltatore il rischio correlato ad una sopravvenuta maggiorazione dei costi.

3.2. Anche la censura del terzo motivo appare fuori fuoco e non pertinente rispetto al decisum, che non nega affatto che il R.t.i. fosse contrattualmente tenuto alla verifica della fattibilità del progetto preliminare.

Da quest'impegno, del resto adempiuto con esito negativo, non discendeva affatto che il R.t.i. fosse tenuto anche ad elaborare soluzioni progettuali alternative basate su presupposti, approcci e tecniche completamente differenti: al contrario, la Corte territoriale ha tratto da questa totale diversità la conseguenza della radicale estraneità dell'attività espletata all'oggetto del contratto.

3.3. Il principio dell'accollo a carico dell'appaltatore del rischio correlato ad una sopravvenuta maggiorazione dei costi non è affatto pertinente, visto che esso presuppone l'identità del contratto e della prestazione, motivatamente negata dalla Corte romana.

4. Con il quarto motivo di ricorso, proposto ex art. 360 c.p.c., n. 3, la ricorrente denuncia violazione o falsa applicazione di legge in relazione agli artt. 2041, 2042 e 2043 c.c. relativamente all'importo liquidato a titolo indennitario, poiché l'art. 2041 c.c. limita l'indennizzo all'arricchimento conseguito dal debitore e non consente quindi il riferimento per la sua determinazione alla misura delle tariffe professionali.

4.1. Il motivo è fondato.

La Corte di appello - in aggiunta alle altre voci ormai in giudicato relative alle attività espletate con riferimento alla discarica di (OMISSIS) e al coordinamento degli studi di impatto ambientale - ha riconosciuto al R.t.i. la somma di Euro 3.615.455,67, il cui importo era stato quantificato dal C.t.u. tenendo conto "sia delle tariffe professionali, sia dell'offerta contrattuale", presumendo "la coincidenza del risparmio per Anas (e

quindi della locupletatio) e depauperamento del progettista (e quindi della depauperatio)".

4.2. Tale valutazione si pone in evidente contrasto con il prevalente e più recente orientamento giurisprudenziale di questa Corte.

Ai sensi dell'art. 2041 c.c., i presupposti per la proposizione dell'azione generale di arricchimento senza causa vanno ravvisati: a) nell'arricchimento senza causa di un soggetto; b) nell'ingiustificato depauperamento di un altro; c) nel rapporto di causalità diretta ed immediata tra le due situazioni, di modo che lo spostamento risulti determinato da un unico fatto costitutivo; d) nella sussidiarietà dell'azione (art. 2042 c.c.), nel senso che essa può avere ingresso solo quando nessun'altra azione sussista ovvero se questa, pur esistente in astratto, non possa essere esperita per carenza ab origine di taluno dei suoi requisiti.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, nella sua massima espressione nomofilattica, nei confronti della Pubblica Amministrazione il diritto all'indennità per arricchimento senza causa riguarda le spese sostenute e le perdite patrimoniali subite dal privato (danno emergente), ma non anche i benefici e le aspettative connessi con il corrispettivo non percepito dell'opera, della fornitura o della prestazione professionale (lucro cessante); l'art. 2041 c.c. deve essere interpretato nel senso di escludere dal calcolo dell'indennità richiesta per la "diminuzione patrimoniale" subita dall'esecutore di una prestazione in virtù di un contratto invalido, quanto lo stesso avrebbe percepito a titolo di lucro cessante se il rapporto negoziale fosse stato valido ed efficace (Sez. un., 11/09/2008, n. 23385).

In particolare, in motivazione, le Sezioni Unite dopo aver chiarito che il professionista autore della prestazione non ha diritto ad una controprestazione, nè, tanto meno, a quella stessa prestazione che gli sarebbe spettata se il contratto stipulato fosse stato valido ed efficace, per l'insussistenza di un rapporto sinallagmatico, ha preso in esame l'orientamento giurisprudenziale, che faceva ricorso alla finzione che il negozio sussistesse al limitato fine di determinare le utilità spettanti all'impovertito, con sistematico riferimento sia pure in via indiretta e

meramente parametrica, al corrispettivo contrattualmente previsto ovvero a quello stabilito dalle tariffe professionali, nonché ad ogni ulteriore condizione contrattuale più favorevole all'autore della prestazione, pervenendo in tal modo a una liquidazione estremamente favorevole all'impovertito, ed il più delle volte addirittura premiale.

Le Sezioni Unite hanno inteso ribadire che l'attività negoziale della P.A. è comunque soggetta a specifiche condizioni e limitazioni apposte direttamente dal legislatore, costituite dalle regole c.d. dell'evidenza pubblica che presidiano e condizionano l'attività negoziale della P.A., costituenti un vero e proprio sistema rigido e vincolante; anche se tali principi devono essere temperati con la regola di carattere generale che non sono ammessi arricchimenti ingiustificati né spostamenti patrimoniali ingiustificabili neppure a favore della P.A., tali regole, rivolte a sollecitare un più rigoroso rispetto dei principi di legalità e correttezza da parte di coloro che operano nelle gestioni locali, sono ricollegabili al buon andamento, di dette amministrazioni in un quadro di certezza e di trasparenza, e trovano oggi fondamento nello stesso art. 97 Cost.

Si tratta, dunque, di regole assolutamente inderogabili ed aventi forza talmente cogente da invalidare e travolgere qualsiasi convenzione con esse confliggente, per cui sarebbe del tutto illogico utilizzare il rimedio dell'art. 2041 c.c., per renderle inoperanti e ricollocare l'autore della prestazione nella medesima situazione in cui si sarebbe trovato se avesse concluso con successo proprio quel contratto che la legge considera assolutamente invalido o addirittura giuridicamente inesistente, perciò consentendone la sostanziale neutralizzazione in nome di imprecisate esigenze equitative.

Le Sezioni Unite ne hanno quindi desunto che allorché sia esperita nei confronti della P.A., la depauperazione di cui all'art. 2041 c.c., deve comprendere tutto quanto il patrimonio ha perduto (in elementi ed in valore) rispetto alla propria precedente consistenza, ma non anche i benefici e le aspettative connessi con la controprestazione pattuita quale corrispettivo dell'opera, della fornitura, o della prestazione professionale, non percepito: quale esemplificativamente, per quanto qui interessa, il profitto di impresa, le spese generali e "la retribuzione dell'opera che non

sia consistita nella progettazione o direzione dei lavori", con i relativi accessori, nonché ogni altra posta rivolta ad assicurare egualmente al richiedente - direttamente o indirettamente, tramite il ricorso ai parametri di cui si è detto - quanto si riprometteva di ricavare dall'esecuzione del contratto; o che è lo stesso dall'esecuzione di analoghe attività remunerative nello stesso periodo di tempo.

Tali principi sono stati recentemente ribaditi dalla giurisprudenza delle Sezioni semplici di questa Corte (Sez.3 n. 9317 del 4/4/2019; Sez. 3, n. 19886 del 06/10/2015, Rv. 637195-01; Sez. 1, n. 20648 del 07/10/2011, Rv. 619855 - 01; Sez. 3, n. 23780 del 07/11/2014, Rv. 633449 - 01), pur con alcune incertezze e contrasti (in senso difforme: Sez. 1, n. 19942 del 29/09/2011, Rv. 619548; Sez. 3, n. 26193 del 06/12/2011).

Secondo la prevalente giurisprudenza, conforme all'arresto delle Sezioni Unite, condivisa dal Collegio, l'indennizzo per ingiustificato arricchimento dovuto al professionista che abbia svolto la propria attività a favore della P.A., ma in difetto di un contratto scritto, non può essere determinato in base alla tariffa professionale che avrebbe potuto ottenere se avesse svolto la sua opera a favore di un privato, nè in base all'onorario che la P.A. avrebbe dovuto pagare se la prestazione ricevuta avesse formato oggetto d'un contratto valido.

Non è in contrasto con il predetto orientamento l'assunto che qualora, per lo svolgimento di un'attività professionale, debba essere riconosciuto un indennizzo per arricchimento senza causa ai sensi dell'art. 2041 c.c., la quantificazione dell'indennizzo medesimo può essere effettuata utilizzando la tariffa professionale come parametro di valutazione, per desumere il risparmio conseguito dalla P.A. committente rispetto alla spesa cui essa sarebbe andata incontro nel caso di incarico professionale contrattualmente valido (Sez. 6 - 1, n. 351 del 10/01/2017, Rv. 642780 - 01): in tal caso il parametro della tariffa professionale viene utilizzato per stabilire il risparmio di spesa conseguito dalla Pubblica Amministrazione, che ha usufruito di prestazioni professionali che diversamente avrebbe dovuto retribuire sul mercato, secondo tariffa, ossia per stabilire l'entità della locupletatio maturata per la Pubblica Amministrazione.

La tariffa professionale, invece, non può essere utilizzata, sic et simpliciter quale parametro per determinare la depauperatio del professionista, attribuendogli esattamente quel che avrebbe ricavato dal contratto di prestazione d'opera intellettuale validamente stipulato, senza incorrere in contraddizione con i chiari e condivisibili principi elaborati dalla sentenza del 2008 delle Sezioni Unite.

Giova ricordare che ai sensi dell'art. 2041 c.c. chi, senza una giusta causa, si è arricchito a danno di un'altra persona è tenuto, nei limiti dell'arricchimento, a indennizzare quest'ultima della correlativa diminuzione patrimoniale, sicché l'indennizzo per ingiustificato arricchimento va commisurato alla minor somma fra diminuzione patrimoniale (depauperatio) e arricchimento (locupletatio) che costituisce il limite invalicabile dell'attribuzione.

La nozione di impoverimento dell'attore non può peraltro essere circoscritta al solo ambito delle spese sostenute, non adeguatamente dedotte e comprovate, senza tener conto del fatto che la diminuzione patrimoniale dell'autore di una prestazione d'opera, sia pur non corrispondendo alla misura del compenso parametrato secondo tariffa professionale e nel rispetto dei fattori di importanza dell'opera e del decoro della professione (art. 2333 c.c.), dovendo pur sempre esprimere in termini economici il valore del sacrificio di tempo e di energie mentali e fisiche del professionista, al netto della percentuale di guadagno.

Operazione questa che per la difficoltà di precisa determinazione ben poteva e doveva essere oggetto di valutazione di carattere equitativo ex art. 1226 c.c., formulabile anche d'ufficio (Sez.1, 13/04/2015, n. 7415), anche in materia di ingiustificato arricchimento tenendo conto del tempo e delle energie dedicati dal professionista all'esecuzione dell'opera utilizzata dall'ente pubblico, senza la possibilità di far ricorso a parametri contrattuali (Sez. 3, 23/09/2015, n. 18804; Sez. 1, 18/06/2008, n. 16577; Sez. 3, 29/03/2005, n. 6570).

Del resto, la sentenza 23385/2008 delle Sezioni Unite prescrive di comprendere nell'indennizzo tutto quanto il patrimonio del professionista ha perduto (in elementi ed in valore) rispetto alla propria precedente consistenza, seppur non anche i benefici e le aspettative connessi con la

controprestazione pattuita quale corrispettivo, non percepito, della prestazione professionale.

Ciò ha condotto questa Sezione, recentemente, ad affermare che la diminuzione patrimoniale dell'autore di una prestazione d'opera non può corrispondere alla misura del compenso parametrato secondo tariffa professionale e nel rispetto dei fattori di importanza dell'opera e del decoro della professione (art. 2233 c.c.), ma, oltre ai costi ed esborsi sopportati, ricomprende il sacrificio di tempo e di energie mentali e fisiche del professionista, del cui valore si deve, perciò, tener conto in termini economici, al netto della percentuale di guadagno; tale operazione per la difficoltà di determinazione del preciso ammontare ben può essere oggetto di liquidazione di carattere equitativo ex art. 1226 c.c., formulabile anche d'ufficio (Sez. 1, n. 14670 del 29/05/2019, Rv. 654169 - 01).

A tale principio di diritto va garantita continuità.

5. Pertanto, in accoglimento del quarto motivo, la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio, anche per le spese del giudizio di legittimità alla Corte di appello di Roma, in diversa composizione.

P.Q.M.

LA CORTE

accoglie il quarto motivo di ricorso, respinti gli altri, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia alla Corte di appello di Roma, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Prima civile, il 13 settembre 2019.

Depositato in Cancelleria il 14 ottobre 2019.

## L'ingiustificato arricchimento

SOMMARIO: 1. *Quaestio facti* e *quaestio iuris*. – 2. L'ingiustificato arricchimento. – 3 (*segue*) Arricchimento senza giusta causa nella Pubblica Amministrazione. 4 – Il caso di specie.

1. La società La Longobardi SA – Ingegneri Consulenti, formata dalla Longobardi Reico Ingegneria s.r.l. e dalla Consult International s.r.l., ha convenuto in giudizio, in qualità di mandataria del R.t.i. – raggruppamento temporaneo di imprese – presso il Tribunale Roma l'Anas, per l'aggiudicazione contratto di appalto in suo favore del 14 ottobre 1999. Il contratto riguardava servizi di progettazione definitiva ed esecutiva, dello studio, inserimento ambientale e dell'elaborazione del piano di sicurezza per i lavori di ammodernamento e adeguamento al tipo 1/a delle norme CNR/80 dell'autostrada (OMISSIS), per un corrispettivo di Euro 1.894.880,36.

L'attrice aveva chiesto: a) l'accertamento del maggior valore delle opere effettivamente progettate, b) la condanna della convenuta al pagamento del maggior compenso, c) l'accertamento della responsabilità dell'Anas per la maggior durata del vincolo contrattuale e, d) la condanna della convenuta a titolo risarcitorio al pagamento delle maggiori spese generali, del mancato utile, dei maggiori costi di progettazione e di mantenimento delle fidejussioni con il relativo accertamento dell'illegittimo utilizzo, da parte dell'Anas, del progetto definitivo ed esecutivo redatti dal R.t.i.; dunque, sulla base di questi presupposti, l'attrice aveva chiesto la condanna di Anas ex art. 2041 c.c. per ingiustificato arricchimento.

Il Tribunale di Roma, con la sentenza del 20 maggio 2011, aveva accolto – parzialmente – le pretese dell'attrice e di conseguenza ha condannato Anas al pagamento di 391.876,95 Euro, maggiorato di interessi, per l'esecuzione di attività che non erano state previste dal contratto e per errori nella cartografia consegnata da Anas.

Ripercorrendo la ricostruzione del Tribunale, il contratto definito dalle parti includeva la verifica della fattibilità del progetto preliminare fornito

da Anas, il quale era totalmente errato. Il progetto prevedeva il passaggio dell'autostrada su una zona definita come franosa e, dunque, era necessario provvedere a ridefinire completamente il progetto. Tale operazione comportava il raddoppio del valore dell'opera da realizzare, ma nulla di questo era di competenza del R.t.i. in quanto, il prezzo era stato stabilito, attraverso una clausola, come invariabile. Occorre precisare che nel progetto esistente non erano riconducibili all'esecuzione del contratto i lavori di progettazione della discarica di (OMISSIS) e di coordinamento degli studi di impatto ambientale dei diversi lotti.

La Lombardi SA - Ingegneri Consulenti ha proposto, con la richiesta di accoglimento integrale delle pretese mosse, appello avverso la sentenza e Anas si è costituita successivamente. Solo il 15 marzo 2018, l'appello viene accolto parzialmente dal Tribunale di Roma condannando Anas al pagamento delle spese legali.

A tale sentenza di accoglimento, il 24 luglio 2018 Anas propone un ricorso per cassazione indicando quattro motivi e, il 27 settembre 2019, Longobardi SA Ingegneri Consulenti, propongono controricorso chiedendo l'inammissibilità del ricorso o il suo rigetto.

Analizzando le ragioni della decisione occorre precisare che la ricorrente denuncia la violazione o falsa applicazione del principio dell'ingiustificato arricchimento, di cui agli artt. 2041-2042 c.c., l'illiceità della causa in quanto contraria a norme imperative, di cui all'art. 1343 c.c., la nullità del contratto, di cui all'art. 1418 c.c.. Stando a quanto sostenuto dalla Corte di appello, le parti avevano concluso un accordo negoziale il cui oggetto era la rinnovazione del progetto in assoluta elusione delle norme imperative e dell'evidenza pubblica. Tale contratto generava un ingiustificato arricchimento.

Il motivo è infondato e la sentenza si è limitata a rilevare che Anas aveva commissariato alla ricorrente una attività estranea a quella oggetto del contratto di appalto aggiudicato a suo favore. Alla nullità del contratto non consegue, in alcun modo, la preclusione dell'azione di ingiustificato arricchimento in relazione alle prestazioni eseguite in favore della pubblica amministrazione.

La Corte accoglie solo il quarto motivo di ricorso – importo liquidato a titolo di indennizzo – cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte di appello di Roma per le spese di giudizio di legittimità. La sentenza è depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2019.

2. Questa pronuncia è di particolare interesse perché permette di riflettere sull'ingiustificato arricchimento. La reazione agli spostamenti patrimoniali senza giustificazione genera l'arricchimento senza causa. Stando a quanto definito dall'art. 2041 c.c., chiunque, senza giusta causa, si è arricchito a danno di altri è tenuto, nei limiti dell'arricchimento, a indennizzare quest'ultimo della correlativa diminuzione patrimoniale. Secondo alcuni autori<sup>1</sup>, l'ingiustificato arricchimento è un'azione generale. L'azione, intesa come rimedio residuale e di carattere sussidiario è proponibile solo quando non sia possibile esercitare un'altra azione volta all'ottenimento dell'indennizzo per il pregiudizio subito – di cui all'art. 2042 c.c.. Occorre precisare che l'azione di ingiustificato arricchimento non può essere utilizzata quando "altra azione è divenuta improponibile"<sup>2</sup>, o è stata esperita senza successo<sup>3</sup> o quando vi è la possibilità di esercitare una specifica azione. Gli elementi che caratterizzano l'ingiustificato arricchimento sono diversi. Come prima cosa, il fatto deve essere necessariamente lecito, in quanto l'illiceità del fatto ricondurrebbe l'analisi alla responsabilità aquiliana definita dall'art. 2043 c.c.. Inoltre, il fatto deve essere la causa dell'arricchimento del patrimonio di un soggetto a discapito della diminuzione del patrimonio di un altro<sup>4</sup>. Il danno e l'arricchimento devono

---

<sup>1</sup> P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, ESI – Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, pag. 300 e ss., continua affermando "I fatti che ne possono legittimare l'esperibilità sono atipici".

<sup>2</sup> La quale può essere o prescritta o perché si è verificata una causa che ne ha generato decadenza. A tal proposito si v. P. PERLINGIERI, *cit.*, pag. 301. In giurisprudenza, si veda Cassazione n. 5072 del 2001.

<sup>3</sup> "Sempre che il rigetto sia avvenuto per questioni di merito" cfr. P. PERLINGIERI, *cit.*, pag. 301.

<sup>4</sup> Dunque, occorrerebbe identificare il nesso di causalità che collega la condotta all'evento dannoso.

essere collegati attraverso un nesso di causalità "immediato e diretto"<sup>5</sup>. Ulteriore elemento caratterizzante l'attualità al tempo della domanda<sup>6</sup>.

L'impoverimento può riguardare sia la perdita di un elemento patrimoniale sia la diminuzione del suo valore per effetto dell'uso della cosa da parte di terzi<sup>7</sup>.

Ultimo elemento ma non meno importante è la mancanza di causa, intesa come assenza di "un idoneo titolo giuridico, legale o convenzionale che giustifichi l'arricchimento e la correlativa diminuzione patrimoniale"<sup>8</sup>.

Dunque, l'ingiustificato arricchimento è una fonte dell'obbligazione indennitaria volta a reintegrare la diminuzione patrimoniale; e va liquidato o con il valore di mercato o nella misura della minore somma tra la perdita effettivamente subita e l'arricchimento subito<sup>9</sup>.

Qualora l'arricchimento abbia come oggetto una cosa determinata ed esistente e determinata, nel momento della domanda, colui che ha subito una diminuzione patrimoniale, in virtù dell'art. 2041, può chiedere la restituzione in natura<sup>10</sup>. Invece, se la cosa è stata alienata a terzi è possibile ricorrere all'equo indennizzo.

---

<sup>5</sup> P. PERLINGIERI, *cit.*, pag. 301. In giurisprudenza si v. Cass. n. 11051 del 2002; Cass. 6289 del 1995.

<sup>6</sup> La quale consiste in una effettiva attribuzione patrimoniale che può essere espressa anche come mero risparmio di spesa. A riguardo si v. P. PERLINGIERI, *cit.*, pag. 301. In giurisprudenza, Cass. 8752 del 2001.

<sup>7</sup> E a tal proposito il passo successivo è capire se si configura un danno emergente o un lucro cessante. Gli orientamenti maggioritari in materia sono: Cass. S.U., sentenza n. 23358 del 2008; Cass. n. 18785 del 2005 e Cass. n. 11454 del 2003. Di diverso avviso sono le sentenze della Cassazione n. 4192 del 1995 e n. 1890 del 1983 che per diminuzione patrimoniale intendono anche il non aver percepito un guadagno per l'attività svolta e, di conseguenza, per la quantificazione occorrerebbe ricorrere al principio del giusto corrispettivo del bene secondo il valore di mercato o dall'equo apprezzamento del giudice.

<sup>8</sup> P. PERLINGIERI, *cit.*, pag. 301; continua "*Assenza (di titolo) deve essere intesa come sinonimo di incofigurabilità: un titolo nullo o altrimenti caducato [...] renderebbe infetti esperibile l'azione di ripetizione dell'indebito*".

<sup>9</sup> Cfr. P. PERLINGIERI, *cit.*, pag. 301. Occorre tener presente che sulla somma liquidata vengono calcolati, e sono dovuti, interessi al tasso legale. Di altro avviso è l'identificazione del momento di decorrenza degli interessi dove secondo alcuni è al momento di proposizione della domanda, secondo altri, giurisprudenza maggioritaria, sono calcolati dalla data della perdita del bene e del correlativo verificarsi dell'arricchimento.

<sup>10</sup> È importante sottolineare che in questo caso l'arricchito non risponde del perimento o del deterioramento della cosa se questi avvengono prima della presentazione della domanda; e che siano derivati dal fatto proprio.

Secondo il parere di altri autori <sup>11</sup>, rientrano negli elementi dell'ingiustificato arricchimento: la generalità, la residualità e l'unicità del fatto. Per la generalità, occorre che i fatti che possono legittimare tale azione sono atipici e potenzialmente illimitati<sup>12</sup>. Se, poi, il contratto viene dichiarato nullo, annullato, risolto o rescisso, il relativo spostamento patrimoniale verrebbe eliminato. Per residualità si intende che in caso di altra azione posta in essere non è possibile proporre la domanda di ingiustificato arricchimento<sup>13</sup>. Infine per unicità del fatto si intende lo stretto nesso che intercorre tra il fatto e l'arricchimento da un lato e il depauperamento dell'altro.

Importante da analizzare è anche l'arricchimento indiretto che avviene quando un intermediario, coinvolto nel rapporto, si rende inadempiente e la prestazione viene eseguita dal depauperato a vantaggio di un terzo<sup>14</sup>.

Alla luce di tali considerazioni si evince che gli spostamenti patrimoniali devono rispondere ad una giustificazione obiettiva di meritevolezza<sup>15</sup> e che la sussidiarietà presente nell'arricchimento senza giusta causa debba essere valutato in concreto<sup>16</sup>.

3. Sulla base sei presupposti giurisprudenziali e dottrinale del paragrafo precedente è possibile affermare che quanto definito dall'art. 2041 c.c. è un rimedio generale che può essere ampiamente applicato anche nei rapporti con la Pubblica Amministrazione (d'ora in poi PA). Sono tanti i

---

<sup>11</sup> F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, ESI – Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, pag. 711.

<sup>12</sup> Si necessita di precisare che, secondo F. GAZZONI, “[...] tale azione sarà esperibile raramente se si considera che è escluso un ingiustificato arricchimento ogniqualvolta esso sia la conseguenza di una pattuizione (lecita), di una sentenza o di una disposizione normativa”.

<sup>13</sup> Secondo una dottrina minoritaria, per residualità si intende il divieto di cumulo, volto ad evitare un possibile concorso alternativo o integrativo con altre azioni.

<sup>14</sup> Per maggiori dettagli si rinvia a F. GAZZONI, *cit.*, pag. 713. Ci si chiede se lo stesso può essere applicato anche all'arricchimento di fatto, ma tale argomento non sarà di trattazione di questa nota.

<sup>15</sup> Secondo F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, ESI – Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, pag. 711, “Questa è del resto la *ratio* della disciplina della ripetizione dell'indebito”.

<sup>16</sup> Onde evitare l'insolvenza e la prescrizione dell'azione il cui termine è decennale e inizia a decorrere dal giorno dell'arricchimento. Per maggiori dettagli si rinvia a F. GAZZONI, *cit.*, pag. 713

casi in cui, in assenza di un valido contratto, si configurano rapporti tra privati e PA.

La dottrina e la giurisprudenza<sup>17</sup> sono spesso in perplessità quando si verifica il caso di ingiustificato arricchimento nei confronti della PA. Secondo l'analisi è possibile ricondurre tale perplessità a due ragioni principali: la prima è la carenza di un ordine amministrativo, intesa come la necessità di ricorrere all'applicazione di uno strumento normativo per sopperire alla mancanza di un valido contratto con la PA; la seconda, il rimedio proposto dall'azione di arricchimento può diventare una fonte di spese prive di copertura e di conseguenza, per sopperire a tali spese, ricorrere a risorse che sono impegnate o saranno da impegnare per altri scopi.

Entrando nel dettaglio della tematica e soffermandosi sulla natura dei soggetti interessati, l'azione di arricchimento ingiustificato nei confronti della PA, e la sua relativa disciplina, presenta dei caratteri di specialità rispetto alla previsione di carattere generale fornita dal codice. In tal senso, l'azione di arricchimento nei confronti della PA, secondo la giurisprudenza di legittimità<sup>18</sup>, differisce da quella ordinaria. La specialità consiste nella configurazione non solo del fatto dell'operazione dell'esecuzione di una prestazione vantaggiosa per l'amministrazione ma anche il relativo riconoscimento dell'utilità dell'opera o prestazione fornita. Il riconoscimento sostituirebbe il requisito dell'arricchimento sancito dall'art. 2041 c.c., il quale, a differenza di quanto avviene nei rapporti fra privati, prevede un atto formale o impliciti atti che presuppongono comportamenti della PA, da cui si desume, in modo inequivocabile, un giudizio positivo sul vantaggio o sull'utilità della prestazione o sul vantaggio ottenuto. Il giudizio positivo, in ragione dei limiti posti dall'art.

---

<sup>17</sup> In giurisprudenza: Cass. 7 marzo 2014, n. 5397, Cass. 21 aprile 2011, n. 9141, Cass. 18 giugno 2008, n. 16596; Cass. 2 settembre 2005, n. 17703; Cass. 12 dicembre 2003, n. 19059, Cass., Sez. un., 10 febbraio 1996, n. 1025. In dottrina: P. GALLO, *L'arricchimento senza giusta causa. La responsabilità civile*, in *Trattato di diritto civile*, Giappichelli Editore, Torino, 2018; D. P. TRIOLO, *Arricchimento senza giusta causa*, Colture Key, 2018; A. LEPRE, *Arricchimento ingiustificato ed esecuzione forzata contro la P.A. e gli enti locali*, in *Teoria e pratica del diritto*, Giuffé Editore, Milano, 2012.

<sup>18</sup> Cfr. Cass., 3, n. 12608 del 19 maggio 2017; Cass., 1, n. 20226 del 4 settembre 2013; Cass., 1, n. 16820 del 5 luglio 2013

4 della legge n. 2248 all. E del 1865, è riservato esclusivamente alla P.A. e non può essere effettuato dal giudice ordinario, che può solo accertare se e in quale misura l'opera o la prestazione del terzo siano state effettivamente utilizzate<sup>19</sup>.

Risulta necessario precisare che, per poter validamente esperire l'azione di arricchimento nei confronti della PA, un ulteriore elemento deve essere aggiunto in analisi: il riconoscimento della prestazione eseguita a vantaggio della PA.<sup>20</sup> Tale elemento implica che la PA si esponga al rischio di attribuzioni di responsabilità da arricchimento indebite, la cui conseguenza potrebbe essere identificata come una iniziativa fraudolenta di privati che agiscono al fine di trarre un vantaggio economico, deliberatamente all'insabuta delle autorità amministrative competenti.

Anche la dottrina ha evidenziato che "il c.d. indebito arricchimento della pubblica amministrazione realizza, in realtà, una figura giuridica distinta dall'art. 2041 c.c., per se riconducibile ad un principio generale di equità di cui è espressione anche l'art. 2041 [...], una figura di origine giurisprudenziale che, nella sua autonomia, pone problematiche applicative diverse da quelle che suscita l'art. 2041".

Occorre anche precisare che dottrina e giurisprudenza si mostrano anche fortemente divise sul tema dell'individuazione del fondamento e la sua relativa disciplina speciale. In linea generale si è sempre sostenuto che il presupposto dell'esistenza di un potere discrezionale sia ascrivibile in via esclusiva all'amministrazione e, come tale, insindacabile dal giudice ordinario. La natura discrezionale è fondamentale per la valutazione della necessità o dell'utilità dell'opera. Di conseguenza, l'azione è proponibile solo a condizione che vi sia stato il riconoscimento da parte della PA dell'utilità della prestazione eseguita.

4. Alla luce dell'inquadramento dottrinale e giurisprudenziale, è possibile entrare nel dettaglio del caso di specie. Primo elemento da analizzare è l'erroneità, anche secondo quanto affermato dalla Corte territoriale, del

---

<sup>19</sup> Cfr. Cass., sez. III, sentenza n. 25156 del 14 ottobre 2008, Rv. 605225.

<sup>20</sup> Dal quale poi, inizierà a decorrere il termine decennale per l'esperimento dell'azione.

progetto preliminare presentato da Anas, il quale prevedeva la realizzazione dell'opera su un terreno qualificato come franoso. La franosità del terreno rendeva irrealizzabile la progettazione, successivamente diventata definitiva ed esecutiva. Ulteriore elemento sottolineato dalla Corte territoriale è l'estraneità dell'oggetto di aggiudicazione la cui attività relativa è stata espletata senza una nuova gara ad evidenza pubblica. L'attività svolta dalla ricorrente non era riconducibile ad alcun tipo di contratto aggiudicato e di conseguenza non era configurabile alcuna tipologia di responsabilità contrattuale dell'Anas. Di conseguenza sulla base di questi elementi e a seguito dell'attività svolta, si è verificato ai danni R.t.i. un depauperamento ingiustificato con un correlativo arricchimento di Anas<sup>21</sup>. Di conseguenza, alla R.t.i. spetterebbe la somma di circa 3.5 milioni di euro.

Occorre inoltre precisare la *ratio* del rigetto dei tre motivi di ricorso, su quattro presentati, da parte della Corte. In primo luogo la ricorrente, sulla base della denuncia di violazione o falsa applicazione degli artt. 2041-2042 c.c., osservava che le parti avevano concluso un accordo negoziale con l'esclusione di norme imperative e inderogabili all'evidenza pubblica. Così facendo, chiede la nullità del contratto per illegittimità dello stesso. Stando a questa ricostruzione, l'appaltatore e il committente avrebbero commesso un fatto penale con la relativa esclusione della tutela residuale e sussidiaria prevista dalla disciplina dell'ingiustificato arricchimento.

Il motivo è infondato in quanto la sentenza si è limitata a rilevare che, di fatto, Anas aveva commissionato al R.t.i. una attività del tutto estranea a quella oggetto dell'appalto aggiudicato a suo favore, costituita dall'elaborazione di un nuovo progetto preliminare e successiva progettazione definitiva ed esecutiva, di fatto espletata dal raggruppamento, ma non ha affatto accertato la stipulazione di un vero e proprio contratto.

---

<sup>21</sup> Il relativo indennizzo riconosciuto ammonta a circa 39 mila euro e 173 mila euro, rispettivamente all'esecuzione dei lavori di progettazione della discarica di (OMISSIS) e al coordinamento degli studi dell'impatto ambientale dei diversi lotti.

Inoltre, la nullità del contratto non consegue affatto la preclusione dell'azione di ingiustificato arricchimento in relazione alle prestazioni comunque eseguite in favore della pubblica amministrazione.

La Corte esclude l'*actio de in rem verso* solo con riferimento agli ordini di beni e servizi effettuati dagli enti locali e in relazione alla responsabilità del funzionario che ha affidato forniture e servizi in violazione della normativa pubblicistica<sup>22</sup>.

Secondo la giurisprudenza<sup>23</sup>, qualora le obbligazioni sono assunte senza un previo contratto e senza l'osservanza del controllo contabili, violando le norme della c.d. evidenza pubblica, si crea un rapporto indebitamente obbligatorio tra chi ha fornito la prestazione e l'amministrazione, o funzionario, che l'ha consentita. Così facendo viene altresì meno l'elemento della sussidiarietà rendendo inammissibile l'azione di ingiustificato arricchimento nei confronti dell'ente locale.

Passando ad analizzare il secondo motivo rigettato, la *ratio* risiede nell'inapplicabilità della fattispecie dell'azione dell'ingiustificato arricchimento, in quanto il denunciato squilibrio economico era voluto dalle parti, secondo regole pattizie, e la parte attrice non si era costituita come estranea alle pattuizioni contrattuali e, di conseguenza, non sarebbe stato consentito al R.t.i. il successivo ripensamento e la conseguente richieste di compenso. Inoltre, il motivo è inammissibile perché non si confronta in modo adeguatamente specifico con la *ratio decidendi* della sentenza impugnata, basata sulla assoluta discontinuità fra il contratto *inter partes* e la successiva attività di progettazione espletata dal R.t.i., dopo che le parti erano addivenute sul fatto che il progetto preliminare predisposto dall'Anas era totalmente errato e ineseguibile in quanto il terreno era franoso. Di conseguenza, il progetto preliminare era totalmente irrealizzabile.

Infine, con il terzo motivo di ricorso, la ricorrente denunciava che il contratto di appalto originario comprendeva la verifica della fattibilità del

---

<sup>22</sup> In tale ipotesi al fornitore impoverito compete, in forza di legge, altra azione, con conseguente esclusione del requisito della residualità.

<sup>23</sup> Sez. 1, n. 30109 del 21 novembre 2018, Rv. 651591 – 01; Sez. 1, 26 maggio 2010, n. 12880; Sez. 3, 14 novembre 2003, n. 17257; Sez. I, 22 aprile 2000 n. 5284.

progetto preliminare e il R.t.i. doveva riferirsi per le soluzioni di tracciato e strutturali al progetto preliminare predisposto da Anas.

La ricorrente affermava che era stato inoltre violato il principio consolidato che pone interamente a carico dell'appaltatore il rischio correlato ad una sopravvenuta maggiorazione dei costi.

La Corte afferma che, del resto adempiuto con esito negativo, non discendeva affatto che il R.t.i. fosse tenuto anche ad elaborare soluzioni progettuali alternative basate su presupposti, approcci e tecniche completamente differenti: al contrario, la Corte territoriale ha tratto, in relazione al principio di accollo a carico dell'appaltatore, da questa totale diversità la conseguenza della radicale estraneità dell'attività espletata all'oggetto del contratto.

Il quarto ed ultimo motivo, accolto, pone in evidenza l'orientamento prevalente della giurisprudenza<sup>24</sup>. I presupposti per la proposizione dell'azione generale di arricchimento senza causa vanno identificati nell'arricchimento senza causa di un soggetto; nell'ingiustificato depauperamento di un altro; nel rapporto di causalità diretta ed immediata tra le due situazioni, di modo che lo spostamento risulti determinato da un unico fatto costitutivo e nella sussidiarietà dell'azione, di cui all'art. 2042 c.c..

Secondo la giurisprudenza di questa Corte analizzata, "nei confronti della Pubblica Amministrazione il diritto all'indennità per arricchimento senza causa riguarda le spese sostenute e le perdite patrimoniali subite dal privato (danno emergente), ma non anche i benefici e le aspettative connessi con il corrispettivo non percepito dell'opera, della fornitura o della prestazione professionale (lucro cessante); l'art. 2041 c.c. deve essere interpretato nel senso di escludere dal calcolo dell'indennità richiesta per la "diminuzione patrimoniale" subita dall'esecutore di una prestazione in virtù di un contratto invalido, quanto lo stesso avrebbe percepito a titolo di lucro cessante se il rapporto negoziale fosse stato valido ed efficace".

---

<sup>24</sup> Sez. un., 11 settembre 2008, n. 23385.

Le Sezioni Unite<sup>25</sup> sottolineano che l'attività negoziale della P.A. è soggetta a specifiche condizioni e limitazioni definite dal legislatore, costituite dalle regole c.d. dell'evidenza pubblica che presidiano e condizionano l'attività negoziale della P.A.. Tali criteri formano un vero e proprio sistema rigido e vincolante<sup>26</sup> che tuttavia può generare un obbligo inderogabile volto a travolgere il rimedio posto dall'art. 2041 c.c.. Così facendo si rischierebbe di far ricollocare l'autore della prestazione nella stessa situazione in cui si sarebbe trovato se avesse concluso con successo quel contratto che la legge considera assolutamente invalido o addirittura giuridicamente inesistente.

Quindi, in conclusione, affinché possa essere esperita l'azione nei confronti della PA, la depauperazione del patrimonio, di cui all'art. 2041 c.c., deve riguardare l'intera collettività economica che ha perduto rispetto alla precedente consistenza<sup>27</sup>, senza tener conto però dei benefici e delle aspettative connessi con la controprestazione pattuita quale corrispettivo dell'opera, della fornitura, o della prestazione professionale, non percepito.

La Corte, cassando per rinvio la sentenza impugnata, afferma che la diminuzione patrimoniale dell'autore di una prestazione d'opera non può corrispondere alla misura del compenso parametrato secondo tariffa

---

<sup>25</sup> Corte Sez.3 n. 9317 del 4 aprile 2019; Sez. 3, n. 19886 del 06 ottobre 2015, Rv. 637195-01; Sez. 1, n. 20648 del 07 ottobre 2011, Rv. 619855 - 01; Sez. 3, n. 23780 del 07 novembre 2014, Rv. 633449 - 01, pur con alcune incertezze e contrasti. In senso difforme: Sez. 1, n. 19942 del 29 settembre 2011, Rv. 619548; Sez. 3, n. 26193 del 06 dicembre 2011.

<sup>26</sup> Occorre però precisare che i principi devono essere contemperati con la regola generale della non ammissione di arricchimenti senza causa a favore della PA. I principi usati come cardine di tale limite sono quelli di legalità e correttezza nella gestione locale, del buon andamento e trasparenza della PA, rispettando l'art. 97 della Costituzione.

<sup>27</sup> Secondo la prevalente giurisprudenza l'indennizzo per ingiustificato arricchimento dovuto al professionista che abbia svolto la propria attività a favore della P.A., ma in difetto di un contratto scritto, non può essere determinato in base alla tariffa professionale che avrebbe potuto ottenere se avesse svolto la sua opera a favore di un privato, né in base all'onorario che la P.A. avrebbe dovuto pagare se la prestazione ricevuta avesse formato oggetto d'un contratto valido. Cfr. Sez. 6 - 1, n. 351 del 10 gennaio 2017, Rv. 642780 - 01; Sez.1, 13 aprile 2015, n. 7415, Sez. 3, 23 settembre 2015, n. 18804; Sez. 1, 18 giugno 2008, n. 16577; Sez. 3, 29 marzo 2005, n. 6570.

professionale ma, oltre ai costi sostenuti, ricomprende il sacrificio di tempo e di energie mentali e fisiche del professionista, del cui valore si deve tener conto in termini economici, al netto della percentuale di guadagno.