Numero registro generale 28537/2020
Numero sezionale 368/2025
Numero di raccolta generale 11513/2026
Data pubblicazione 28/04/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta da:

Oggetto:

INDEBITO ARRICCHIMENTO

PU 11/11/2025

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

-RICORRENTE-

contro

-CONTRORICORRENTE-

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

FATTI DI CAUSA

1. Luigi Emilio Perrella, titolare dell'impresa individuale "Caseificio Campitello Matese", ha proposto opposizione avverso l'ingiunzione ex artt. 3 del R.d. n. 639/1910, emessa dal Comune di Bojano per il pagamento del canone acqua, pari ad € 107.804,94, per gli anni 2008, 2009, 2010 e 2011.

Il Comune ha chiesto di confermare l'ingiunzione e, in via subordinata, di condannare l'opponente al pagamento di un indennizzo a titolo di ingiustificato arricchimento.

Il Tribunale di Campobasso, con sentenza n. 572 del 2017, ha accolto integralmente l'opposizione e ha regolato le spese.

Il Comune ha impugnato la pronuncia e, con sentenza n. 121/2020, la Corte territoriale di Campobasso, in riforma della decisione di primo grado, ha condannato l'opponente al pagamento di € 102.603,67 a titolo di indennizzo per ingiustificato arricchimento.

Il giudice distrettuale ha ritenuto nullo il contratto di utenza per carenza della forma scritta imposta dalle norme di contabilità pubblica di cui agli artt. 16 e 17 del R.D. n. 2440/1923 e, dichiarata la proponibilità dell'azione *ex* art. 2041 c.c. per carenza *ab origine* del titolo contrattuale, ha quantificato l'indennizzo in applicazione delle tariffe approvate con deliberazione del Consiglio del Comune di Bojano n. 77/2000 del 30.11.2000 sulla base dei consumi registrati.

Luigi Emilio Perrella, nella qualità di titolare del Caseificio Campitello Matese ha proposto ricorso in tre motivi; il Comune di Bojano ha resistito con controricorso.

Il Pubblico Ministero ha depositato conclusioni scritte.

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

Le parti hanno illustrato le rispettive difese con memorie ex art. 380 bis 1 c.p.c..

Con ordinanza interlocutoria n. 1284/2025 la Terza sezione civile ha disposto la trasmissione degli atti alla Prima Presidente, che ha rimesso la causa alle Sezioni Unite.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Per ragioni di ordine logico va esaminato con priorità il terzo motivo di ricorso, con cui si denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 23, comma 4, del d.l. n. 66/1989 e dell'art. 35 del d.lgs. n. 77/1995.

Secondo il ricorrente le norme indicate in rubrica, che prevedono che qualora l'ente locale abbia acquisito beni o servizi in violazione delle norme di contabilità, il rapporto obbligatorio si costituisce tra il privato e il funzionario che ha consentito l'esecuzione della fornitura, sarebbero applicabili per identità di ratio al caso in esame, rendendo improponibile per difetto del requisito di sussidiarietà l'azione di indebito arricchimento esercitata del Comune, dovendo il privato rispondere solo verso il singolo funzionario a titolo contrattuale per le prestazioni ricevute.

Il motivo è infondato.

1.1 L'art. 23, comma terzo, del d.l. n. 66/1989 - *Disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale* - prevedeva che a tutte le amministrazioni provinciali, ai comuni ed alle comunità montane fosse consentita l'effettuazione di qualsiasi spesa esclusivamente in presenza della deliberazione autorizzativa, nelle forme previste dalla legge e divenuta esecutiva, e dell'impegno contabile registrato dal ragioniere o dal segretario sul competente capitolo del bilancio di previsione, da comunicare ai terzi interessati. Qualora vi fosse stata l'acquisizione di beni o servizi in violazione dell'obbligo indicato nel comma terzo, il rapporto obbligatorio sarebbe intercorso, ai fini della controprestazione e per ogni altro effetto di legge, tra il privato fornitore e l'amministratore o il funzionario che avessero consentito la fornitura. Detto

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

effetto si estendeva per le esecuzioni reiterate o continuative a tutti coloro che avessero reso possibili le singole prestazioni.

La norma è confluita con modifiche non sostanziali nell'art. 35, comma primo del d.lgs. n. 77/1995 - *Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali* - e, successivamente, nell'art. 191 del d.lgs. 267/2000 - *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* – che attualmente dispone che 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 di cui al d.lgs. 267/2000. Se 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.

Le disposizioni contemplano i requisiti di regolarità contabile delle delibere in caso di effettuazione di spese mediante l'impiego delle somme di cui ha disponibilità la Pubblica amministrazione per far fronte alle proprie esigenze operative, non quelle che avrebbe titolo a percepire per le prestazioni erogate ai privati in esecuzione di un contratto a prestazioni corrispettive. Secondo un orientamento delle Sezioni semplici, ne è esclusa l'applicabilità in caso di nullità del contratto (Cass., nn. 12164/2024 e 5480/2024).

L'attestazione di copertura finanziaria è necessaria per le spese da effettuare mediante le somme già esistenti negli stanziamenti o, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità, in modo che sia asseverata l'effettiva disponibilità del denaro nel capitolo di bilancio indicato nella delibera.

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

L'impegno contabile determina un vincolo di destinazione della somma; la copertura finanziaria richiede l'esistenza di adeguata capienza nel capitolo di bilancio, incidendo sull'equilibrio finanziario generale (Cass., SU, n. 26657/2014).

I rapporti contrattuali che, in assenza di regolarità contabile, intercorrono tra il privato e il funzionario pubblico sono – quindi - esclusivamente quelli in cui l'amministrazione è beneficiaria di una fornitura. Quando è l'amministrazione ad erogare prestazioni o beni, non vi è alcun impegno di spesa da registrare a bilancio, né può richiedersi un'attestazione di copertura finanziaria, sicché non sussiste, tra le due diverse fattispecie, alcuna analogia o identità di *ratio*.

2. Il Collegio remittente sostiene che il tema della proponibilità della domanda debba essere esaminato sotto un profilo diverso da quello dedotto dal ricorrente e, in particolare, avuto riguardo ai principi enunciati dalla sentenza di queste SU n. 33954/2023 secondo cui "ai fini del rispetto della regola di sussidiarietà di cui all'art. 2042 c.c., la domanda di ingiustificato arricchimento (avanzata autonomamente ovvero in via subordinata rispetto ad altra domanda principale) è proponibile ove la diversa azione - sia essa fondata sul contratto, su una specifica disposizione di legge o su clausola generale - si riveli carente *ab origine* del titolo giustificativo, restando viceversa preclusa, oltre che in caso di rigetto per prescrizione o decadenza del diritto azionato o per carenza di prova del pregiudizio patito dall'impoverito, in caso di nullità derivante dall'*illiceità del titolo contrattuale per contrasto con norme imperative (o con l'ordine pubblico*)".

L'ordinanza interlocutoria ha evidenziato in proposito che anche le previsioni che disciplinano le formalità dei contratti della PA (incluso quello di somministrazione di acqua da parte dell'amministrazione contraente), hanno natura imperativa e sono poste a presidio di interessi pubblici (trasparenza, buon andamento della PA, controllo sulla corretta gestione delle risorse pubbliche), "*denotando un chiaro disvalore enunciato*

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

dall'ordinamento, che appunto sanziona la vicenda negoziale con la massima espressione possibile, ossia proprio con la nullità, sicché le norme in discussione non possono che considerarsi come vere e proprie norme imperative, donde la possibile inammissibilità dell'azione, ex art. 2042 c.c., anche al lume del richiamato insegnamento delle Sezioni Unite".

In un altro passo della pronuncia n. 33954/2023 (pag. 20) - sottolinea il Collegio remittente - si legge invece che la carenza *ab origine* del titolo della pretesa di pagamento che legittima l'esperimento della domanda di arricchimento si riscontra, secondo un orientamento consolidato delle Sezioni semplici, allorquando "l'azione di arricchimento venga accolta a seguito dell'accertamento della nullità del contratto - di norma concluso con la P.A. e per vizi di carattere formale".

Occorre perciò stabilire:

1) se, in riferimento al principio affermato da Cass., SU, n. 33954/2023, avuto riguardo alla residualità dell'azione di arricchimento senza causa ex art. 2042 c.c. ed ove non risulti opportuna la definizione della nozione di "giusta causa", l'ipotesi di nullità del contratto della P.A. per difetto di forma scritta rientri o meno nelle cause di nullità per violazione di norme imperative o per contrarietà all'ordine pubblico, ostative all'ammissibilità della domanda ex art. 2041 c.c.;

2) se il giudizio sull'ammissibilità dell'azione possa essere declinato diversamente, in caso di declaratoria di nullità del contratto per difetto di forma scritta, qualora, come nella specie, il soggetto "impoverito" sia la stessa P.A. e non la sua controparte privata;

3) se, ove al quesito di cui sub *1)* si risponda nel senso dell'ammissibilità dell'azione, ha rilievo la circostanza che il contratto dichiarato nullo abbia ad oggetto prestazioni di *dare*, stante quanto previsto - quale possibile azione alternativa, offerta dall'ordinamento già sul piano astratto - dagli artt. 2033 ss. c.c. in tema di ripetizione d'indebito oggettivo.

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

3. Deve convenirsi che il tema della sussidiarietà della domanda non è coperto dal giudicato interno poiché è riproposto con il terzo motivo di ricorso, e ne è ammissibile l'esame anche sotto il profilo illustrato nell'ordinanza interlocutoria, diverso da quello dedotto dal ricorrente, poiché pone una questione di stretto diritto per la cui soluzione non sono richiesti ulteriori accertamenti, potendo questa Corte accogliere l'impugnazione per una ragione diversa da quella dedotta se fondata sui fatti prospettati dalle parti, ferma la qualificazione della domanda per come definita nelle fasi di merito (Cass., n. 3437/2014; Cass., n. 18775/2017; Cass., n. 27704/2020; Cass., n. 26991/2021; Cass., n. 4955/2024; Cass., n. 8208/2025).

3.1. La Sezione remittente ha dichiarato di condividere l'impianto e le soluzioni della pronuncia di queste SU n. 33954/2023 che, respingendo la tesi della cd. sussidiarietà in astratto (secondo cui l'azione di arricchimento è sempre preclusa ove l'ordinamento appresti altro strumento per eliminare l'indebito arricchimento, quale che sia l'esito dell'azione principale), ha affermato che è necessario indagare le ragioni che, nei singoli casi, rendono non esperibile o infondato il rimedio tipico che competerebbe all'impoverito, distinguendo *le ipotesi in cui il rigetto derivi dal riconoscimento della carenza ab origine dei presupposti fondanti la domanda cd. principale* (nullità del contratto, mancanza di elementi costitutivi della fattispecie o presenza di fatti impeditivi), in cui l'azione ex art. 2041 c.c. è ammissibile, *dai casi in cui il rigetto derivi dall'inerzia dell'impoverito ovvero dal mancato assolvimento di qualche onere cui la legge subordinava la difesa di un suo interesse, dalla prescrizione o dalla decadenza o dalla mancata prova del danno,* in cui è precluso il ricorso all'art. 2041 c.c. per difetto del requisito di sussidiarietà.

Ha osservato poi che l'indagine sul perimetro della sussidiarietà dell'azione "*pare non possa compiutamente trovare soluzione senza prima interrogarsi sulla portata di tutti gli elementi integrativi dell'azione, compresa la nozione*

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

di "giusta causa", sollecitazione che torna utile non per rimeditare le soluzioni elaborate dalla pronuncia n. 33954/2023 riguardo ai generali presupposti di esperibilità dell'azione regolata dall'art. 2041 c.c., soluzioni cui va data continuità e che restano confermate, ma con riferimento esclusivo al tema in discussione e, quindi, al più limitato fine di stabilire se la domanda debba ritenersi improponibile anche in caso di violazione delle norme imperative che impongono un onere di forma essenziale per la stipula dei contratti dell'amministrazione pubblica.

La delimitazione delle questioni da trattare è legata alle funzioni ordinamentali e alle attribuzioni processuali delle Sezioni Unite, compito delle quali non è l'enunciazione di principi generali e astratti o di tesi teoriche su ogni possibile questione di diritto collegata al caso da decidersi, ma l'enunciazione di quei soli principi di diritto che risultano necessari alla decisione del caso della vita da decidersi (Cass., SU, n. 12564/2018; Cass. SU, n. 9839/2021). Lo stesso "principio di diritto nell'interesse della legge", che la Corte di cassazione può essere chiamata ad enunciare ai sensi dell'art. 363 c.p.c., deve comunque corrispondere alla regola giuridica alla quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi nella risoluzione della specifica controversia.

4. Secondo il costante orientamento di questa Corte l'arricchimento è sorretto da giusta causa se deriva da un contratto, da un atto di liberalità, da un impoverimento remunerato, dall'adempimento di un'obbligazione naturale o se è conseguenza di un provvedimento amministrativo legittimamente adottato (Cass., n. 1456/1986; Cass., n. 12251/1996; Cass., n. 11330/2009; Cass., n. 14732/2018; Cass., n. 15243/2018; Cass., n. 11303/2020; Cass., n. 11337/2025).

In molteplici ipotesi è poi direttamente la legge ad imporre una compensazione economica per gli incrementi patrimoniali non sorretti da giusta causa o a stabilire in che modo devono essere allocati gli

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

arricchimenti (art. 937, comma terzo, c.c.; art. 939, comma terzo, c.c.; art. 1148 c.c.).

Qualora, in particolare, la locupletazione di una parte sia conseguenza di un contratto o di altri rapporti giuridici e del mancato adempimento delle obbligazioni che da essi derivano a carico della parte che abbia ricevuto la prestazione, va esclusa la causa ingiusta fin quando il contratto o il diverso rapporto conservino, rispetto alle parti e ai loro aventi causa, la propria efficacia vincolante (Cass., SU, n. 12076/1992; Cass., n. 4722/2001; Cass., n. 12405/2020).

L'eventuale squilibrio nella distribuzione di beni o utilità ha la sua ragione giustificativa nell'assetto di interessi voluto dai contraenti nell'esercizio della loro autonomia negoziale e trova rimedio nei soli limiti prefissati dalla disciplina del contratto (Cass., n. 1819/1974; Cass., n. 5236/1983; Cass., SU, n. 14215/2002; Cass., n. 8487/2003, Cass., n. 5689/2005, Cass., n. 2312/2008; Cass., n. 11330/2009; Cass., n. 24165/2014; Cass., n. 7331/2016; Cass., n. 11337/2025).

4.1 L'eterogeneità delle ipotesi in cui può determinarsi un arricchimento ingiustificato impedisce l'enucleazione di una nozione generale di giusta causa, che appare suscettibile esclusivamente di una tipizzazione casistica affidata all'interprete, come è riconosciuto dall'insegnamento dottrinale dominante che riconosce nell'art. 2041 c.c. una norma di chiusura del sistema destinata ad operare in assenza di una diversa reazione ordinamentale agli spostamenti patrimoniali ingiustificati.

L'esigenza di una sua più esatta individuazione si pone, principalmente, se gli spostamenti patrimoniali sfuggono ad una specifica regolazione e perciò se, come ha osservato la dottrina, *manca una valutazione esplicita delle conseguenze economiche del fatto cui si ricollega una determinata distribuzione di ricchezza,* occorrendo verificare la praticabilità di interventi correttivi.

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

Di certo, la nullità rende ingiustificati i vantaggi economici ottenuti dall'esecuzione del contratto, poiché non sorretti da una giusta causa, e impedisce alla parte adempiente di ottenere la controprestazione.

L'impossibilità di far ricorso alla tutela contrattuale non rende automaticamente esperibile l'azione di arricchimento ingiustificato per l'assenza di un altro mezzo per riparare la perdita subita, anzitutto perché, come ha evidenziato la Sezione remittente, il tema della sussidiarietà si pone già rispetto all'azione di ripetizione dell'indebito (artt. 1422 e 2033 c.c.), che è il rimedio principale concesso alle parti per ottenere la restituzione delle prestazioni effettuate in esecuzione di un contratto nullo e per eliminare gli spostamenti di ricchezza privi di giustificazione.

Ritengono le SU che il requisito di sussidiarietà abbia una portata più complessa e articolata di quella che si ricava dal dato letterale dell'art. 2042 c.c., poiché chiama in gioco le esigenze di stabilità delle disciplina evocate dalla pronuncia n. 33954/2023, che ha chiarito che l'art. 2042 c.c. è diretto a garantire la certezza dei rapporti giuridici e ad evitare l'elusione dei limiti posti all'esercizio delle azioni principali o duplicazioni di tutela e che è precluso il cumulo tra i diversi rimedi in funzione integrativa o complementare della tutela principale o il concorso alternativo tra le azioni.

A differenza degli ordinamenti che non contemplano una previsione analoga all'art. 2042 c.c. e in cui il rimedio è utilizzabile in funzione correttiva della tutela principale (cfr., ad esempio, il paragrafo § 852 del BGB che consente l'azione di indebito arricchimento in caso di prescrizione dell'azione da illecito extracontrattuale), nell'ordinamento italiano la sussidiarietà è oggetto di una previsione espressa, la cui funzione non si esaurisce nel prevedere che l'impoverito possa avvalersi dell'art. 2041 c.c. solo in mancanza di altra azione, ma che svolge anche il più peculiare compito di assicurare che non sia in alcun modo alterato il bilanciamento di interessi o l'assetto regolativo concepito dalle parti o dalle singole previsioni applicabili.

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

Anche in caso di nullità contrattuale – e, quindi, in carenza *ab origine* del titolo dell'azione principale - la sussidiarietà presidia esigenze di certezza giuridica poiché rende inammissibile il ricorso all'art. 2041 c.c. per ovviare a spostamenti patrimoniali qualora l'ordinamento neghi ogni tutela alla parte pregiudicata dall'esecuzione del contratto.

L'azione non può operare come strumento surrettizio per aggirare una disposizione che protegge interessi e valori fondamentali dell'ordinamento o principi di ordine pubblico (Cass., n. 6537/1984; Cass., n. 3794/1982; Cass., n. 10937/1999; Cass., n. 4635/2002; Cass., 21495/2007).

4.2. La pronuncia n. 33954/2023, nell'affermare che l'azione è preclusa non per il semplice contrasto con una norma imperativa, ma solo in caso di illiceità del negozio, ha richiamato la sentenza n. 10427/2002, che aveva ritenuto proponibile l'azione di indebito arricchimento ad opera dell'agente non iscritto all'albo di cui all'abrogato art. 9 della legge n. 316/1968, per essere indennizzato per l'attività svolta, data l'impossibilità di agire per il pagamento delle provvigioni.

Queste SU avevano, in proposito, già distinto la nullità di cui all'art. 1418, comma primo, c.c., dalla nullità prevista dal secondo comma dell'art. 1418 c.c., in cui la domanda non può esser proposta, evidenziando che il citato art. 9 della legge n. 316/1968 non proteggeva interessi fondamentali dello Stato, ma interessi della categoria professionale e la fede nei rapporti tra imprenditori e consumatori, e si poneva su un piano diverso rispetto alle violazioni dell'ordine pubblico o dei principi fondamentali dell'ordinamento, poiché non dava luogo all'illiceità della causa o dell'oggetto del contratto, non sussistendo alcun ostacolo per il ricorso all'art. 2041 c.c. (Cass., SU. n. 1613/1989).

A tali indicazioni interpretative, condivise dalla successiva giurisprudenza delle Sezioni semplici (Cass., n. 11814/1990, Cass., n. 12093/1991; Cass., n. 10126/1998) e del tutto coerenti con la pronuncia n. 33954/2023, deve darsi ulteriore continuità.

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

L'improponibilità dell'azione di arricchimento si ricollega, difatti, non alla contrarietà del contratto ad una norma imperativa ai sensi dell'art. 1418, comma primo, c.c., né alle nullità strutturali di carattere *ordinativo o prescrittivo di cui all'art. 1418, comma secondo, c.c.* derivanti dall'assenza di un elemento essenziale e, quindi, dalla violazione di norme imperative che impongono il rispetto di un onere (quale, appunto, la forma scritta), ma solo alle particolari nullità (strutturali) regolate ugualmente dall'art. 1418, comma secondo, c.c. ma che derivano dall'illiceità di un elemento essenziale (causa, oggetto, o motivi) o in caso di negozio in frode alla legge. L'illiceità dei requisiti essenziali connota con un particolare disvalore il regolamento negoziale (Cass., SU, n. 1613/1989), al pari del contratto concluso in violazione di una norma penale, lesivo dell'ordine pubblico in ragione delle esigenze sottese alla tutela (Cass., n. 21343/2024; Cass., n. 17959/2020).

Il tratto unificante delle diverse ipotesi disciplinate dall'art. 1418 c.c. resta la lesione di un interesse sovra-individuale (Cass., SU, n. 14828/2012; Cass. SU n. 26242/2014: artt. 458 c.c. 2624, 2744); anche nelle nullità di tipo ordinativo è protetto l'interesse "*proprio dell'ordinamento giuridico a che l'esercizio dell'autonomia privata sia corretto, ordinato e ragionevole*" (Cass., SU, n. 26242/2014), ma l'illiceità di un requisito essenziale giustifica una reazione particolarmente severa in ragione della gravità del vizio, come si ricava dall'art. 1972, comma primo c.c., c.c., secondo cui è nulla la transazione relativa a un contratto illecito, mentre la transazione relativa ad un titolo nullo è solo annullabile, e dall'art. 2126 c.c. che dispone che l'invalidità del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa, nel qual caso il lavoratore non ha diritto alla retribuzione.

L'illiceità del contratto comporta – allora - l'improponibilità della domanda di arricchimento ingiustificato ad opera della parte impoverita che abbia

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

eseguito una prestazione non ripetibile perché contraria al buon costume, quale sintesi di principi ed esigenze etiche costituenti la morale sociale in un determinato ambiente e in un certo momento storico (art. 2035 c.c.), o con un interesse o un principio fondamentale dell'ordinamento (come lo svolgimento di un'attività professionale regolamentata senza la previa iscrizione all'albo ai sensi dell'art. 2231 c.c.; Cass. n. 14085/2010; Cass., n. 21495/2007; Cass. 3740/2007; Cass. Cass., n. 6777/2001, nonché Cass., n. 19136/2025 in tema di appalto di opere abusiva), in violazione di una norma penale o in frode alla legge.

5. Il Collegio remittente ha evidenziato che nei contratti con la pubblica amministrazione le norme che contemplano l'onere di forma a pena di nullità, oltre ad avere natura imperativa, svolgono un ruolo ben più incisivo che nei rapporti tra privati, poiché sono posti a garanzia di interessi e valori costituzionalmente protetti (trasparenza, buon andamento, corretto impiego delle risorse pubbliche, effettività del controlli sull'azione amministrativa), e conferiscono al contratto privo di forma un particolare disvalore che parrebbe di ostacolo al ricorso all'art. 2041 c.c..

Tale assunto non può essere condiviso.

Le preoccupazioni espresse dall'ordinanza interlocutoria riguardo al rischio che, attraverso l'azione di arricchimento, vengano eluse le esigenze di buon andamento o il sistema dei controlli avevano condotto questa Corte ad elaborare un regime speciale dell'azione ex art. 2041 c.c. e a richiedere, per l'accoglimento della domanda, il riconoscimento dell'utilità da parte della PA, tesi il cui definitivo superamento ad opera della pronuncia n. 10798/2015, ha avuto come naturale esito la riconduzione dell'azione nell'alveo della disciplina codicistica generale.

Queste SU hanno affermato che una lettura dell'art. 2041 c.c. più aderente ai principi costituzionali e alla sistematica del codice assegnano all'arricchimento una dimensione fattuale, di evento oggettivo, e alla

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

relativa azione una funzione di rimedio generale a situazioni giuridiche altrimenti prive di tutela (Cass., SU, nn. 24772/2008 e 10798/2015).

Il rimedio contemplato dall'art. 2041 c.c. presenta una chiara connotazione oggettiva: la tutela restitutoria postula il solo fatto dell'arricchimento ingiustificato con pregiudizio altrui e ha il solo scopo di porre rimedio ad un profitto realizzato con modalità ingiuste (Cass., SU, n. 23385/2008).

Le ragioni di interesse pubblico a fondamento dell'onere di forma vanno, perciò, contemperate con il divieto di spostamenti patrimoniali anche se il beneficiario (o il soggetto impoverito) è una Pubblica amministrazione (Cass., SU, n. 23385/2008).

Alla luce dei principi costituzionali in tema di diritto di difesa e di azione, deve garantirsi un rimedio contro l'indebito spostamento di ricchezza (Cass., SU, n. 2146/1979; Cass. SU, n. 4198/1982), salvaguardando la valenza dell'art. 2041 c.c. quale norma di chiusura del sistema.

Il diritto di azione può essere – perciò- coniugato con l'esigenza, altrettanto fondamentale, del buon andamento dell'attività amministrativa, affidando alla PA l'onere di eccepire e provare il rifiuto dell'arricchimento (e delle prestazioni) o l'impossibilità del rifiuto per la sua inconsapevolezza in modo da respingere eventuali ingerenze dei privati nelle scelte dell'amministrazione, evitando i cd. arricchimenti imposti (Cass., SU, n. 10798/2015).

5.1. I valori di rilievo costituzionale protetti dall'art. 97 Cost. non comportano immancabilmente il sacrificio degli interessi concorrenti di natura privata.

Se ne trae conferma dall'art. 191 del d.lgs. 267/2000 in tema di regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese degli enti locali. L'assenza della regolarità contabile impedisce la costituzione del rapporto contrattuale con l'ente locale, che non è tenuto al versamento del corrispettivo delle prestazioni ricevute e non può essere destinatario dell'azione di arricchimento ingiustificato per carenza del requisito di

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

sussidiarietà, poiché il privato può avvalersi dell'azione di pagamento verso il funzionario che abbia autorizzato la fornitura, con cui intercorre un rapporto contrattuale diretto.

Anche in tal caso l'amministrazione non è però esonerata dall'obbligo di indennizzare il funzionario che abbia soddisfatto le ragioni di credito scaturite dall'esecuzione della fornitura, a riprova del fatto che la violazione delle norme in tema di contabilità e del bilancio, ugualmente preposte a garantire il buon andamento dell'azione amministrativa e il corretto impiego delle risorse, non rende intangibile il patrimonio dell'ente pubblico incrementato senza giusta causa (Corte cost., n. 446/1997).

Un reale aggiramento delle norme pubblicistiche potrebbe realizzarsi qualora l'azione di arricchimento cagionasse un risultato analogo a quello del contratto valido ma l'indennizzo non ricomprende tutti i benefici che il privato potrebbe ottenere sulla base di un contratto regolarmente stipulato, ma solo una somma corrispondente alla diminuzione patrimoniale subìta e con il limite dell'altrui arricchimento.

L'azione non si traduce, quindi, in uno strumento utilizzabile per sottrarsi all'applicazione delle leggi che dettano le "normali regole di contabilità pubblica in tema di copertura di spesa" (Cass., SU, n. 23385/2008).

5.2. L'azione di arricchimento soggiace alla disciplina codicistica generale anche quando è proposta dall'Amministrazione pubblica, pregiudicata dall'esecuzione del contratto nullo.

Anche in tal caso la domanda ex art. 2041 c.c. ha lo scopo di reintegrare il patrimonio pubblico ed evitare che la perdita patrimoniale si consolidi nella sfera dell'amministrazione senza alcuna compensazione economica, venendo altrimenti lesi, anziché protetti, l'interesse alla stabilità e sostenibilità finanziaria delle amministrazioni e il corretto impiego delle risorse, cui parimenti è preposto l'onere di forma scritta.

La disciplina dell'arricchimento verso la PA va, difatti, ricondotta agli schemi civilistici generali e alla disciplina ordinaria, non giustificandosi una

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

diversità di regime per l'ipotesi in cui una delle parti sia un soggetto pubblico, sebbene il suo operato sia retto da norme di rilievo pubblicistico, (Cass., SU, n. 10798/2015).

Ai quesiti posti dall'ordinanza interlocutoria va – perciò – data risposta nel senso che le particolari ragioni di interesse pubblico cui rispondono le norme che impongono il rispetto della forma scritta dei contratti della PA non giustificano il sacrificio degli interessi del contraente che abbia subito un depauperamento a causa dell'esecuzione del contratto.

La natura dell'azione, che è strumento per reagire a spostamenti di ricchezza non giustificati, ne rende ammissibile l'esercizio anche da parte della PA ove abbia subito una perdita economica, alle condizioni previste dagli artt. 2041 e 2042 c.c..

6. E' principio fermo nella giurisprudenza di questa Corte che "qualora venga acclarata la mancanza di una "*causa adquirendi*" - tanto nel caso di nullità, annullamento, risoluzione o rescissione di un contratto, quanto in presenza di qualsiasi altra causa che faccia venir meno il vincolo originariamente esistente - l'azione accordata dalla legge per ottenere la restituzione di quanto prestato in esecuzione del contratto è quella di ripetizione di indebito oggettivo (Cass., SU, n. 14828/2012).

La collocazione dell'art. 2041 c.c. dopo le norme che disciplinano l'azione di ripetizione e il carattere sussidiario dei rimedi contro l'arricchimento senza giusta causa (art. 2042 c.c.) conferiscono alla *condicio indebiti* il ruolo di mezzo di tutela principale in caso di nullità del contratto (art. 1422 c.c.), volta ad una piena *restitutio in integrum* del patrimonio dei contraenti e ad eliminare arricchimenti ingiustificati, rispetto alla quale la domanda di indebito arricchimento si pone, per principio generale, in rapporto di sussidiarietà, nel senso precisato dalla sentenza n. 33954/2023.

Il ricorso alla tutela indennitaria ex art. 2041 c.c. è, quindi, possibile se l'azione di ripetizione dell'indebito è preclusa in virtù dei limiti che ne condizionano l'esperimento e, quindi, in caso di *carenza ab origine* dei

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

presupposti fondanti la relativa domanda, non anche in caso di rigetto derivante dall'inerzia dell'impoverito, dal mancato assolvimento di qualche onere cui la legge subordinava la difesa di un suo interesse, dalla prescrizione o dalla decadenza, posta l'impossibilità di far ricorso alle norme sull'arricchimento ingiustificato in funzione correttiva o complementare della tutela principale (Cass., SU, n. 33954/2023).

Nel sistema del codice civile, l'azione restitutoria ha conservato la sua originaria matrice, quale strumento *orientato alla cosa, ossia* diretto al recupero delle prestazioni eseguite (salve le particolari ipotesi di pagamento dell'equivalente pecuniario: art. 2037, comma secondo, c.c., 2038 c.c.); l'arricchimento mira, per contro, a reintegrare il patrimonio depauperato mediante l'indennizzo in denaro, che non può superare l'entità dell'arricchimento, sulla base di una valutazione oggettiva che prescinde dai termini economici dello scambio e dal valore riconosciuto dai contraenti alle rispettive prestazioni (Cass., n. 32696/2024; Cass., n. 10810/2020; Cass., n. 6747/2014; Cass., n. 20383/2016; Cass., n. 6747/2014; Cass., n. 2005/21647; Cass., n. 8722/1998).

L'art. 2041 c.c. non contempla, dunque, un rimedio di natura restitutoria in senso stretto neppure nei casi disciplinati dall'art. 2041, comma secondo, c.c.: se l'arricchimento è effetto della consegna di una cosa determinata, la restituzione in natura conserva la funzione di ripristinare l'equilibrio patrimoniale violato quale misura più idonea, per valutazione normativa, per reagire allo spostamento di ricchezza privo di causa.

La possibilità di ottenere la ripetizione dell'indebito è, tuttavia, condizionata dal contenuto della prestazione e dalla possibilità concreta di restituzione secondo le regole previste dagli artt. 2033 e ss. c.c.: la domanda è preclusa per le prestazioni di fare (Cass., n. 21647/2005, Cass., n. 6747/2010; Cass., n. 9052/2010; Cass., n. 20382/2016; Cass. 10810/2020; Cass., n. 32696/2024) o in caso di consumazione di beni fungibili, specie nell'ambito dei rapporti con la PA (Cass. 4275/1983, Cass. 3627/1986, 7139/1993),

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

ipotesi in cui, secondo la dottrina, l'*accipiens* dovrebbe invece corrispondere l'equivalente pecuniario in applicazione dell'art. 2037, comma secondo, c.c. o dei principi che governano le restituzioni di beni fungibili sulla base di un titolo valido (artt. 995, 1782, 1818 c.c.), soluzione che, oltre ad uniformare il trattamento di fattispecie non omogenee, presenta l'inconveniente di condurre ad un risultato pratico che, in singoli casi, non è distante da quello del contratto validamente stipulato, e che, quando il soggetto arricchito è la P.A., può comportare l'elusione dei limiti che condizionano la possibilità per l'amministrazione pubblica di assumere impegni di spesa, obbligandola a corrispondere il controvalore economico o a sostenere una esborso per procurarsi i beni da restituire, quantificato secondo le stime di mercato.

In conclusione, in caso di nullità del contratto, l'azione di arricchimento ingiustificato non è proponibile per difetto di sussidiarietà se l'impoverito può esercitare l'azione di ripetizione dell'indebito ai sensi dell'art. 2033 c.c., sempre che quest'ultima domanda non sia preclusa in virtù dei limiti che ne condizionano l'esperimento per carenza *ab origine* dei presupposti fondanti la relativa domanda (Cass., SU, 33954/2023).

Nel caso in esame, l'impossibilità del ricorrente di provvedere alla restituzione in natura dei quantitativi di acqua consumati impediva il ricorso all'azione di ripetizione da parte dell'amministrazione, per un limite che condiziona l'applicabilità dell'art. 2033 c.c., sicché l'azione di arricchimento ingiustificato era l'unico rimedio esperibile per eliminare l'impoverimento.

6. Può ora procedersi all'esame delle restanti censure.

Con il primo motivo di ricorso si lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 2041 c.c., ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c..

Il ricorrente sostiene che la Corte d'appello abbia liquidato a titolo di indennizzo per l'indebito arricchimento una somma pari al corrispettivo contrattuale in applicazione delle tariffe deliberate dal Consiglio Comunale per l'erogazione del servizio di fornitura di acqua; deduce che l'importo dell'indennizzo deve corrispondere alla minor somma tra la perdita e il

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

vantaggio conseguito dall'utente, non a quanto dovuto qualora il contratto fosse stato validamente stipulato, non potendo ricomprendere il profitto d'impresa, le spese generali, gli accessori e l'iva.

Con il secondo motivo si lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 2697 c.c., ai sensi dell'art. 360, comma 1, nn. 3 e 5, c.p.c., evidenziando che le somme addebitate in fattura non erano state calcolate in base ai consumi effettivi risultanti dalla lettura iniziale e finale del contatore, ma in base ai consumi presunti che erano stati puntualmente contestati.

Il primo motivo è fondato; dal suo accoglimento consegue l'assorbimento del secondo motivo.

La Corte d'appello ha disposto il pagamento a titolo di ingiustificato arricchimento di una somma pari all'esatto ammontare dei corrispettivi contrattuali del consumo di acqua per il periodo 2008-2011, calcolati in applicazione delle tariffe deliberate dal Comune di Bojano nel 2000.

L'indennizzo ex art. 2041 c.c. va – invece - liquidato nei limiti della minor somma tra l'arricchimento e l'entità della perdita patrimoniale dell'impoverito e non può corrispondere all'intero corrispettivo come se il contratto fosse valido; se non è possibile o è particolarmente difficile determinare il suo preciso ammontare, è consentita una valutazione di carattere equitativo ai sensi dell'art. 1226 c.c., anche in via officiosa (Cass., SU, n. 23385/2008; Cass., n. 20648/2011; Cass., n. 12702/2019; Cass., n. 14670/2019).

La fornitura era stata effettuata nel vigore dell'art. 14 della legge n. 36/1994, richiamata nella delibera comunale, che annoverava tra le componenti della tariffa la *remunerazione del capitale investito*. La norma era stata riprodotta nell'art. 154 del d.lgs. n. 152/2006 ed è stata modificata a seguito del referendum sulla disciplina dell'acqua pubblica, a decorrere dal 21 luglio 2011, dall'art. 1, comma primo, del D.P.R. 18 luglio 2011, n. 116, che ha espunto tale locuzione, per cui solo per effetto dell'abrogazione referendaria, in epoca successiva al periodo cui si riferiscono i consumi di

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

cui si controverte, è stato soppresso un elemento della tariffa che aveva attinenza al profitto di impresa, essendo rimasta vigente la voce "costo del capitale impiegato", in ossequio al principio per cui la tariffa deve coprire integralmente i costi del servizio (Corte cost., n. 26/2011, par. 5.2.). La remunerazione del capitale investito costituiva, all'epoca, una componente del lucro cessante, non recuperabile mediante l'indennizzo ex art. 2041 c.c. (Cass., SU, n. 23385/2008).

E', per tali ragioni, accolto il primo motivo di ricorso, è respinto il terzo ed è assorbito il secondo motivo.

La sentenza è cassata in relazione al motivo accolto, con rinvio della causa alla Corte d'appello di Campobasso, in diversa composizione, anche per la pronuncia sulle spese del presente giudizio di legittimità.

Va affermato il seguente principio di diritto:

"*La nullità del contratto concluso dalla pubblica amministrazione senza l'osservanza del requisito della forma scritta* ad substantiam *non preclude l'esercizio della domanda di arricchimento ingiustificato, cui osta solo la nullità per illiceità di un elemento essenziale di cui all'art. 1418, comma secondo, c.c., per contrasto con l'ordine pubblico o in caso di frode alla legge.*

L'azione può essere esercitata – alle medesime condizioni – anche dalla P.A. che abbia subito un depauperamento patrimoniale dall'esecuzione del contratto nullo.

In caso di nullità del contratto, la domanda ex art. 2041 c.c. ha carattere sussidiario rispetto all'azione di ripetizione dell'indebito disciplinata dall'art. 2033 c.c. ed è proponibile se quest'ultima è preclusa in virtù dei limiti che ne condizionano l'esperimento, ossia in caso di carenza ab origine *dei presupposti fondanti la relativa domanda.*

P.Q.M.

accoglie il primo motivo di ricorso, rigetta il terzo e dichiara assorbito il secondo, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c

la causa alla Corte d’appello di Campobasso, in diversa composizione, anche per la pronuncia sulle spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, in data 11.11.2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE — IL PRESIDENTE

GIUSEPPE FORTUNATO — PASQUALE D'ASCOLA

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a - Firmato Da: FORTUNATO GIUSEPPE Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 1ca5810230697c27265171f7a4cbd95c