

Arricchimento senza causa, sussidiarietà e rapporto obbligatorio con l'amministratore ex art. 191 TUEL

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 2-9-2026

In tema di assunzione di obbligazioni da parte degli enti locali, qualora le prestazioni siano rese in favore dell'ente al di fuori dello schema procedimentale di spesa previsto dall'art. 191 del d.lgs. n. 267/2000, il rapporto obbligatorio relativo alla controprestazione sorge direttamente con l'amministratore, il funzionario o il dipendente che ha consentito la prestazione, con conseguente esclusione dell'azione di arricchimento senza causa ex art. 2041 c.c. nei confronti dell'ente, per difetto del requisito della sussidiarietà. L'ente può riconoscere a posteriori il debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 TUEL, ma a tal fine non è sufficiente il mero comportamento degli organi rappresentativi, occorrendo una apposita deliberazione dell'organo competente che riconosca l'utilità dell'arricchimento e ne verifichi la compatibilità con gli equilibri di bilancio. Anche nei lavori pubblici di somma urgenza ex art. 191, comma 3, TUEL è necessario un espresso atto di riconoscimento della spesa da parte del Consiglio comunale.

Guida alla lettura

a) In fatto

Un'architetta agiva nei confronti di un Comune per ottenere, ex art. 2041 c.c., il pagamento di circa 387.000 euro quale corrispettivo per la redazione di un progetto di massima per la costruzione di un autodromo, prestazione che assumeva resa su incarico del sindaco per consentire all'ente di partecipare a un bando regionale. La domanda veniva respinta in primo grado dal Tribunale e confermata dalla Corte d'appello, che riteneva l'incarico mai formalmente conferito dall'ente. La professionista ricorreva in cassazione con un unico motivo, articolato in tre censure.

b) In diritto

La Cassazione rigetta il ricorso. La prima censura — sulla **sussistenza di una "somma urgenza" idonea a derogare all'art. 191 TUEL** — è **inammissibile per violazione dell'art. 366, comma 1, n. 6, c.p.c.**, non avendo la ricorrente indicato se e dove la questione fosse stata dedotta nei gradi di merito; è **comunque infondata**, poiché **anche nell'ipotesi di somma urgenza occorre un espresso riconoscimento della spesa da parte del Consiglio comunale**.

La seconda censura è in parte **inammissibile** — **l'interpretazione della delibera di Giunta costituisce accertamento di fatto non censurabile in sede di legittimità** — e in parte **infondata**, essendo insostenibile che un incarico professionale di oltre 300.000 euro potesse

ritenersi deliberato sulla base di un atto che affidava a un diverso soggetto la redazione di una mera proposta per 250 euro.

La terza censura è **manifestamente infondata**: conformemente alla giurisprudenza consolidata, in difetto dello schema procedimentale di spesa **il rapporto obbligatorio sorge con l'amministratore o il funzionario che ha consentito la prestazione, sicché l'azione ex art. 2041 c.c. contro l'ente è esclusa per difetto di sussidiarietà, salvo il riconoscimento del debito fuori bilancio ex art. 194 TUEL.**

c) Il commento

L'ordinanza n. 18592/2026, pur muovendosi su un terreno apparentemente già oggetto di approfondimenti, offre un contributo di sintesi di notevole interesse sulla disciplina delle obbligazioni assunte dagli enti locali in violazione delle regole di contabilità pubblica, incrociando tre piani che meritano di essere distinti. Il primo attiene alla **funzione dell'art. 191 TUEL come presidio della regolarità contabile e della formazione della volontà negoziale dell'ente**. La norma, nel suo **comma 1**, subordina la **possibilità di effettuare spese alla sussistenza dell'impegno contabile registrato e dell'attestazione di copertura finanziaria**, e nel **comma 4** ne trae la conseguenza radicale che, **in caso di acquisizione di beni o servizi in violazione di tale obbligo, 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, il funzionario o il dipendente che hanno consentito la fornitura. Si tratta di una **tecnica di tutela** — la **sostituzione ex lege del soggetto obbligato** — che la giurisprudenza di legittimità ha da tempo consolidato, come attestano, tra le altre, Cass. n. 12943/2025, Cass. n. 30109/2018 e Cass. n. 24860/2015, e che la sentenza in commento riprende integralmente. La conseguenza sul piano dell'azione di arricchimento è lineare: **se il privato può agire in via contrattuale nei confronti del funzionario o dell'amministratore che ha consentito la prestazione, l'azione ex art. 2041 c.c. contro l'ente è preclusa per difetto del requisito della sussidiarietà di cui all'art. 2042 c.c., che presuppone l'assenza di qualsiasi altra azione esperibile, non solo contro l'arricchito ma anche contro terzi.**

Il secondo piano concerne i **limiti del riconoscimento del debito fuori bilancio ex art. 194 TUEL**. La sentenza ribadisce, in linea con l'orientamento più recente e rigoroso espresso da Cass. n. 12943/2025, che **il riconoscimento non può essere desunto dal mero comportamento degli organi rappresentativi, ma richiede una apposita deliberazione dell'organo competente — il Consiglio comunale — che non si limiti ad attestare l'utilità della prestazione, bensì compia una valutazione globale di compatibilità dei relativi oneri con gli indirizzi di fondo della gestione economico-finanziaria dell'ente**. È una precisazione di rilievo sistematico: **la delibera di riconoscimento non è un mero atto ricognitivo dell'arricchimento, ma un atto di programmazione finanziaria, che deve verificare l'incidenza del corrispettivo sugli equilibri di bilancio e adottare le misure necessarie a ripristinare il pareggio**. Ne discende che **la pubblica utilità dell'opera o dell'attività non può essere accertata dal giudice in via sostitutiva, essendo rimessa alla valutazione discrezionale dell'ente nelle forme tipiche dell'art. 194.**

Il terzo piano, di particolare finezza processuale, attiene alla **censura di "somma urgenza"**. La ricorrente invocava la delibera della Giunta comunale come idonea a giustificare la deroga all'art. 191 in ragione della urgenza di partecipare al bando regionale. La Corte replica su un doppio fronte: in rito, dichiara la censura inammissibile per violazione dell'art. 366, comma 1, n. 6, c.p.c., non avendo la parte indicato se e in quali atti avesse dedotto nei gradi di merito la questione della somma urgenza — questione che, richiedendo accertamenti di fatto, non può essere introdotta per la prima volta in cassazione; nel merito, rileva che **anche nell'ipotesi di lavori pubblici di somma urgenza ex art. 191, comma 3, TUEL è comunque necessario un espresso atto di riconoscimento della spesa da parte del Consiglio comunale, su proposta della Giunta, con previsione della relativa copertura finanziaria, atto che nel caso di specie non risultava mai adottato**. Il passaggio conferma la natura rigorosamente formalizzata del sub-procedimento di somma urgenza, che non si esaurisce nella deliberazione della Giunta ma esige la successiva sanatoria consiliare entro i termini prescritti.

Merita infine di essere segnalato il rilievo che la sentenza dedica all'**interpretazione degli atti amministrativi privi di efficacia normativa**: la Corte conferma che essa costituisce **accertamento di fatto, da compiersi secondo le regole dell'ermeneutica negoziale analogicamente applicabili, e come tale non è censurabile in sede di legittimità ove sorretta da motivazione adeguata e non contraddittoria**, richiamando la risalente ma costante giurisprudenza sul punto.

Un'ultima notazione concerne l'*obiter* con cui la Corte, richiamando il recente arresto delle Sezioni Unite (**Cass. S.U. n. 11513/2026**), precisa che **la nullità del contratto concluso dalla P.A. per difetto della forma scritta *ad substantiam* non preclude di per sé l'esercizio dell'azione di arricchimento, cui osta solo la nullità per illiceità di un elemento essenziale ex art. 1418, comma 2, c.c.**: è un richiamo incidentale che, sebbene non decisivo per la fattispecie — qui il rapporto con l'ente non era sorto affatto, non essendo ravvisabile alcun titolo negoziale — testimonia l'attenzione della Sezione Terza per il coordinamento con la più recente giurisprudenza nomofilattica, in un contesto in cui la materia delle obbligazioni irregolarmente assunte dagli enti locali è oggetto di un perdurante lavoro interpretativo.

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE TERZA CIVILE

Ordinanza n. 18592/2026, pubblicata l'8 giugno 2026, R.G. n. 4113/2022

Composta dai signori magistrati: dott. Franco De Stefano (Presidente), dott. Pasquale Gianniti (Consigliere), dott. Cristiano Valle (Consigliere), dott.ssa Pasqualina Anna P. Condello (Consigliera), dott. Augusto Tatangelo (Consigliere relatore).

sul ricorso iscritto al numero 4113 del ruolo generale dell'anno 2022, proposto da:

Lyskova Desana, rappresentata e difesa dall'avvocato Luciano Grisi

— ricorrente —

nei confronti di

Comune di Vigasio, in persona del Sindaco, legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Sorpresa

— controricorrente —

per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Venezia n. 1975/2021, pubblicata in data 14 luglio 2021.

Udita la relazione sulla causa svolta alla camera di consiglio del 4 giugno 2026 dal consigliere Augusto Tatangelo.

Fatti di causa

Desana Lyskova ha agito in giudizio nei confronti del Comune di Vigasio per ottenere il pagamento, a titolo di arricchimento senza causa ai sensi dell'art. 2041 c.c., dell'importo di € 387.236,03, avendo reso una prestazione professionale (redazione di un progetto di massima per la costruzione di un autodromo), della quale l'ente aveva utilmente profittato, su incarico conferitole dal sindaco, al fine della partecipazione dello stesso ente ad un bando regionale. La domanda è stata respinta dal Tribunale di Verona. La Corte d'appello di Venezia ha confermato la decisione di primo grado. Ricorre Desana Lyskova, sulla base di un unico motivo. Resiste con controricorso il Comune di Vigasio. Le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 380-bis.1 c.p.c.. Il Collegio si è riservato il deposito dell'ordinanza nei sessanta giorni dalla data della camera di consiglio.

Ragioni della decisione

1. Con l'unico motivo del ricorso si denuncia «Violazione e falsa applicazione dell'art. 191 del D.Lgs. 267/2000, dell'art. 2041 c.c. nonché degli artt. 28 e 97 della Costituzione in relazione all'art. 360 n. 3 cpc». Sono formulate tre distinte censure.

La ricorrente deduce, in primo luogo, che la corte d'appello avrebbe erroneamente confermato la decisione del primo giudice, per non aver valutato e considerato che con la deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Vigasio, n. 11 del 18 gennaio 2000 si era verificata la circostanza della somma urgenza, idonea a giustificare la deroga del principio di cui all'art. 191 citato, con la conseguente sussistenza solidale della responsabilità dell'amministrazione comunale convenuta per il pagamento delle competenze professionali dovute all'Arch. Lyskova Desana per avere elaborato la relazione tecnica con tavole planimetriche che aveva consentito in limine al Comune di partecipare al bando di gara pubblicato sul Bollettino Ufficiale della

Regione Veneto, 03/12/1999, n. 104, avente ad oggetto "proposta per l'ubicazione di un autodromo. Art. 2, comma 2, L.R. 30/07/1999 n. 27".

Deduce, altresì, che sarebbe errata la valutazione da parte della Corte d'Appello di Venezia e, prima, del Tribunale di Verona, della portata della deliberazione della Giunta Comunale di Vigasio del 18/01/2000 e dell'azione de qua ex art. 2041 c.c. A suo dire, conferendo mandato al Sindaco di partecipare al bando, la Giunta comunale ha conferito pieni poteri al Sindaco, senza nemmeno riservarsene la ratifica dell'operato, di fare in modo di presentare entro la scadenza il progetto alla Regione; il sindaco ha conferito l'incarico all'unico professionista sul territorio in grado di fare lo studio di fattibilità, ossia l'Arch. Lyskova Desana, onde se si ritenesse che il Comune non ha incaricato l'Arch. Lyskova, ne discenderebbe che è stata valutata una proposta contenente il prodotto dell'ingegno di un professionista non autorizzato, e per tale motivo quindi sarebbe illegittima anche la deliberazione della Commissione aggiudicatrice della Regione Veneto che ha considerato tutto quanto presentato e non la mera istanza di partecipazione. La ricorrente pare, in altri termini, sostenere che l'incarico professionale le sarebbe stato conferito direttamente dall'ente locale e non semplicemente da un suo funzionario o amministratore, in mancanza di una regolare delibera dell'ente con il necessario impegno di spesa.

Censura, infine, l'interpretazione fornita dalla Corte d'Appello di Venezia con la sentenza impugnata, ove ha ritenuto inammissibile l'azione di indebito nei confronti dell'Amministrazione, azione che, per contro, può essere ammissibilmente esercitata dallo stesso funzionario nei confronti dell'amministrazione di sua appartenenza nel caso in cui questa abbia effettivamente conseguito un indebito vantaggio patrimoniale.

Il ricorso non può trovare accoglimento, sotto nessun profilo.

1.1 La prima censura è inammissibile, ancor prima che infondata. La ricorrente non chiarisce, in violazione dell'art. 366, comma 1, n. 6, c.p.c., se, in quale fase, in quali atti processuali ed in quali esatti termini, aveva già dedotto, nel corso del giudizio di merito, la sussistenza di una ipotesi di "somma urgenza", a suo dire idonea a comportare una deroga ai principi sanciti dall'art. 191 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (T.U.E.L.), secondo i quali gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste un regolare impegno contabile e, in caso contrario, 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. Trattandosi di questione che richiede anche accertamenti di fatto, essa non può essere posta per la prima volta in sede di legittimità. In ogni caso — e anche a prescindere dalla stessa possibilità di riconoscere nella fattispecie in esame, già in astratto, una ipotesi rientrante nella nozione di «lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile» — è appena il caso di rilevare che, nell'ipotesi di cui all'art. 191, comma 3, del richiamato T.U.E.L., è comunque necessario un espresso atto di riconoscimento della spesa da parte del Consiglio Comunale, su proposta della Giunta, con previsione della relativa copertura finanziaria, che, nella specie, non risulta affatto essere stato mai adottato.

1.2 La seconda censura è in parte inammissibile e in parte infondata. La corte d'appello ha

affermato che la delibera della Giunta Comunale invocata dalla ricorrente «denota su tutto e senza possibilità di dubbio che l'attività progettuale redatta dall'appellante non fosse stata richiesta e che per di più non fosse necessaria per essere demandato ad un successivo momento e ad un costituendo consorzio la predisposizione del progetto funzionale alla realizzazione» dell'opera. Tanto premesso, è agevole osservare che non è censurabile, nella presente sede, l'interpretazione di tale delibera data dalla corte d'appello, costituendo l'interpretazione degli atti amministrativi privi di efficacia normativa un accertamento di fatto, da effettuarsi secondo le regole dell'ermeneutica negoziale, in quanto analogicamente applicabili. D'altra parte, nella specie, tale accertamento risulta fondato su adeguata motivazione, non meramente apparente, né insanabilmente contraddittoria sul piano logico. Inoltre, sia dal punto di vista letterale che logico, appare del tutto insostenibile l'assunto per cui il conferimento dell'incarico all'architetto Lyskova della redazione di un vero e proprio progetto di fattibilità dell'autodromo (prestazione professionale del valore di oltre € 300.000,00) possa ritenersi essere stato deliberato dall'ente comunale sulla base di un provvedimento della Giunta Comunale in cui si stabilisce, in realtà, di incaricare un diverso soggetto (Studio Procom) della mera «redazione di una proposta di ubicazione dell'autodromo regionale nel territorio del Comune di Vigasio», con impegno di spesa di Lire 500.000 (pari a poco più di € 250,00). Del tutto irrilevante, ai fini della individuazione del soggetto giuridico che ha conferito l'incarico professionale è, infine, la circostanza che il progetto redatto dall'attrice sia stato eventualmente valutato nell'ambito della procedura regionale per l'aggiudicazione del bando.

1.3 La terza censura è manifestamente infondata in diritto. La sentenza impugnata, infatti, risulta, sotto tale profilo, conforme agli indirizzi consolidati di questa Corte, che il ricorso non offre elementi idonei ad indurre a rimeditare, in tema di azione di arricchimento senza causa nei confronti della pubblica amministrazione. Pur essendosi, anche di recente, ribadito, in proposito, che «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 2, c.c., per contrasto con l'ordine pubblico o in caso di frode alla legge» (Cass., Sez. U, n. 11513 del 28/04/2026, in corso di massimazione), infatti, secondo i suddetti principi, «in tema di assunzione di obbligazioni da parte degli enti locali, qualora le obbligazioni contratte non rientrino nello schema procedimentale di spesa, insorge un rapporto obbligatorio direttamente con l'amministratore o il funzionario che abbia consentito la prestazione, sicché resta esclusa, per difetto del requisito della sussidiarietà, l'azione di indebito arricchimento nei confronti dell'ente, il quale può, comunque, riconoscere a posteriori il debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000, con apposita deliberazione dell'organo competente, che riconosca l'utilità dell'arricchimento, non bastando, a tal fine, il mero comportamento degli organi rappresentativi, in quanto insufficiente ad esprimere un apprezzamento di carattere generale sulla conciliabilità dei relativi oneri con gli indirizzi di fondo della gestione economico-finanziaria dell'ente e con le scelte amministrative compiute» (Cass., Sez. 3, n. 12943 del 14/05/2025; Sez. 1, n. 30109 del 21/11/2018; Sez. 1, n. 24860 del 09/12/2015). È, quindi, da escludersi in radice la possibilità di esperire l'azione di arricchimento senza causa direttamente nei confronti dell'ente comunale, da parte del soggetto che abbia la possibilità di esperire l'azione contrattuale nei confronti dell'amministratore o del funzionario che abbia consentito la prestazione, come nella specie, per evidente difetto del requisito della sussidiarietà.

2. Il ricorso è rigettato.

Per le spese del giudizio di cassazione si provvede, sulla base del principio della soccombenza, come in dispositivo. Deve darsi atto della sussistenza dei presupposti processuali (rigetto, ovvero dichiarazione di inammissibilità o improcedibilità dell'impugnazione) di cui all'art. 13, co. 1 quater, del D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115.

Per questi motivi

La Corte:

- rigetta il ricorso;
- condanna la ricorrente a pagare le spese del giudizio di legittimità in favore dell'ente controricorrente, liquidandole in complessivi € 10.800,00 (diecimila ottocento/00), oltre € 200,00 (duecento/00) per esborsi, nonché spese generali ed accessori di legge;
- dà atto della sussistenza dei presupposti processuali di cui all'art. 13, comma 1 quater, del D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso (se dovuto e nei limiti in cui lo stesso sia dovuto), a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13.

Così deciso nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile, in data 4 giugno 2026.

Il Presidente

Franco De Stefano.