AZIONE DI ARRICCHIMENTO SENZA CAUSA NEI CONTRATTI NULLI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E SUO RAPPORTO CON L'ART. 194 TUEL

Posted on 1 Settembre 2026 by Tiziano Tessaro

Tags: +11513, 194, amministrazione, arricchimento, bilancio, cassazione, causa, contratto, corte dei conti, credito, DANNO, debito, ente, enti, erariale, esecuzione, fuori bilancio, indebito, ingiusto, locale, locali, obblig, obbligazione, obbòigo, pubblica, riconoscimento, spesa pubblica, sussidiarietà, vantaggio

Riflessioni critiche a margine di Cass., Sez. Unite, n. 11513/2026, anche nei rapporti con la disciplina dei debiti fuori bilancio

di Tiziano Tessaro

SOMMARIO:

1. Premessa metodologica e quadro problematico.

2. La cornice fattuale.

3. Il quadro normativo.

4. La distinzione fra nullità formale e nullità per illiceità: profili dogmatici e implicazioni sistematiche.

5. La proponibilità dell'azione da parte della pubblica amministrazione: il superamento della «zona franca».

6. La sussidiarietà concreta e il rapporto con la ripetizione dell'indebito.

7. La quantificazione dell'indennizzo: funzione compensativa e contenimento del rimedio.

8. L'inapplicabilità dell'art. 191 TUEL ai rapporti attivi: la specificità della disciplina contabile.

9. L'innesto della disciplina dei debiti fuori bilancio ex art. 194 TUEL e l'indefettibilità dell'atto di

riconoscimento.

10. Il coordinamento con la giurisprudenza precedente: una traiettoria evolutiva.

11. Profili critici e implicazioni costituzionali.

12. Il nucleo dogmatico della decisione e la sua valenza sistematica.

13. Considerazioni conclusive: stato dell'arte e prospettive.

Abstract

Il saggio esamina la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 11513/2026, che ricompone in un sistema unitario i rapporti tra l'azione di arricchimento senza causa ex art. 2041 c.c. e i contratti nulli della pubblica amministrazione, affrontando tre questioni dogmatiche fondamentali: la distinzione tra nullità formale e nullità per illiceità quale criterio ostativo all'azione indennitaria; la legittimazione attiva dell'amministrazione quale soggetto impoverito; la concezione concreta del requisito di sussidiarietà ex art. 2042 c.c. L'analisi si estende, in prospettiva sistematica, all'innesto dei principi affermati dalla pronuncia sulla disciplina pubblicistica del riconoscimento dei debiti fuori bilancio ex art. 194 TUEL, evidenziando la struttura a doppia fase del sistema di tutela e il carattere di indefettibilità procedurale che la giurisprudenza della Corte dei conti attribuisce alla deliberazione consiliare di riconoscimento, nella prospettiva di una necessaria armonizzazione tra dimensione civilistica e dimensione contabilistico-pubblicistica dei rapporti patrimoniali dell'amministrazione.

Abstract (English)

The article examines the ruling of the Italian Supreme Court sitting in plenary session (Sezioni Unite) n. 11513/2026, which systematically reconstructs the relationship between the action for unjust enrichment under Article 2041 of the Italian Civil Code and void contracts entered into by public authorities. The ruling addresses three fundamental dogmatic questions: the distinction between formal invalidity and invalidity for unlawfulness as a criterion precluding the compensatory remedy; the standing of the public administration as an impoverished party entitled to seek restitution; and the concrete interpretation of the subsidiarity requirement under Article 2042 of the Civil Code. The analysis extends, in a systematic perspective, to the interaction of the principles established by the ruling with the public law regime governing the recognition of extra-budgetary debts under Article 194 of the Local Authorities Consolidated Act (TUEL), highlighting the two-phase structure of the protection system and the procedurally indispensable character attributed by the Court of Accounts case law to the council's resolution of recognition.

Parole chiave: arricchimento senza causa – nullità del contratto – pubblica amministrazione – sussidiarietà – debiti fuori bilancio – art. 194 TUEL – Corte dei conti – indefettibilità del

riconoscimento

Keywords: unjust enrichment – void contracts – public administration – subsidiarity – extra-budgetary debts – Article 194 TUEL – Court of Accounts – indispensability of recognition

1. Premessa metodologica e quadro problematico

La pronuncia delle Sezioni Unite n. 11513/2026, depositata il 28 aprile 2026,[1] si segnala all'attenzione dell'interprete non tanto per la novità degli enunciati interpretativi, quanto per il tentativo, dogmaticamente ambizioso, di ricomporre in una cornice unitaria una pluralità di nodi sistematici— la distinzione fra nullità formale e nullità per illiceità quale criterio ostativo all'azione indennitaria, la legittimazione attiva dell'amministrazione quale soggetto impoverito, la concreta operatività del requisito di sussidiarietà ex art. 2042 c.c. — che la giurisprudenza aveva sin qui trattato in modo frammentario e talora contraddittorio: l'analisi critica della decisione richiede, anzitutto, di collocarla nel solco di una più ampia evoluzione interpretativa che, muovendo dal *leading case* costituito da Cass., Sez. Un., n. 33954/2023[2] e tornando indietro, attraverso Cass., Sez. Un., n. 10798/2015,[3] sino alla risalente Cass., Sez. Un., n. 1613/1989,[4] ha progressivamente ridefinito i rapporti fra disciplina civilistica generale dell'arricchimento senza causa e statuto pubblicistico dei contratti dell'amministrazione, in una traiettoria che riflette il progressivo abbandono di costruzioni dogmatiche formalistiche in favore di una concezione funzionale dei rimedi patrimoniali.

La questione affrontata, lungi dal presentarsi come problema di mera tecnica, investe profili di rilievo costituzionale di non secondaria importanza, posto che si tratta di stabilire come si compongano, sul piano dei rapporti negoziali fra ente pubblico e privato, da un lato, le esigenze di legalità formale presidiate dagli artt. 16 e 17 del R.D. n. 2440/1923[5] — espressione, sul piano costituzionale, dei principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost.[6] e funzionali alla controllabilità della spesa pubblica — e, dall'altro lato, l'esigenza di tutela contro spostamenti patrimoniali privi di giusta causa: si tratta quindi di esigenze che assumono oggi una dimensione costituzionalmente qualificata alla luce dei principi di equilibrio di bilancio, di sana gestione finanziaria e di tutela del patrimonio pubblico inteso quale risorsa della collettività.

L'impostazione critica adottata in questa sede — tesa a verificare la tenuta sistematica del raccordo fra disciplina civilistica dell'arricchimento e disciplina pubblicistico-contabile del riconoscimento — muove dalla constatazione che la decisione in commento propone una rilettura sistematica dell'intero impianto rimediale che merita di essere valutata non solo nella sua coerenza interna, ma anche nelle sue ricadute applicative e nelle sue implicazioni di sistema, posto che l'equilibrio raggiunto dalla Corte fra rigore formalistico ed effettività della tutela rappresenta, al tempo stesso, un punto di approdo dogmatico e un punto di partenza per ulteriori sviluppi interpretativi, soprattutto nelle aree dei contratti pubblici, dei servizi essenziali e delle prestazioni professionali rese all'amministrazione in difetto di valido titolo. L'analisi che si propone non potrà esaurirsi pertanto nell'esame dei profili strettamente civilistici trattati dalle Sezioni Unite, ma dovrà necessariamente estendersi all'innesto della pronuncia sulla disciplina pubblicistica del

riconoscimento dei debiti fuori bilancio ex art. 194 TUEL e sulla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti che ne ha affermato il carattere di indefettibilità, atteso che soltanto attraverso tale lettura combinata si potrà cogliere la reale portata sistematica della decisione. Il raccordo con la riforma dell'ordinamento contabile introdotta con la legge cost. n. 1/2012[7] costituisce, in tale prospettiva, un riferimento costituzionale irrinunciabile.

L'itinerario espositivo che si propone muove dalla ricostruzione della vicenda concreta e del quadro normativo di riferimento, per poi risalire ai principi di diritto enunciati dalle Sezioni Unite e infine verificarne il raccordo con la disciplina pubblicistico-contabile del riconoscimento dei debiti fuori bilancio e con la traiettoria della giurisprudenza precedente, in una prospettiva che privilegia la lettura sistematica rispetto alla mera esposizione sequenziale.

2. La cornice fattuale

La vicenda processuale origina dall'ingiunzione fiscale ex R.D. n. 639/1910[8] con la quale il Comune di Bojano richiedeva, per consumi idrici relativi al quadriennio 2008-2011, l'importo di euro 107.804,94. Essa investe un servizio pubblico essenziale qual è quello idrico, governato da un quadro normativo stratificato che spazia dall'art. 14 della l. n. 36/1994 all'art. 154 del d.lgs. n. 152/2006.[9] Nel doppio grado di giudizio il Tribunale di Campobasso accoglieva l'opposizione del privato, mentre la Corte d'appello, con sentenza n. 121/2020,[10] riformava la pronuncia di prime cure dichiarando nullo il contratto di utenza per difetto di forma scritta, ma riconoscendo in via subordinata la fondatezza della domanda di arricchimento ex art. 2041 c.c., con condanna dell'utente al pagamento di euro 102.603,67 quantificato sulla base delle tariffe comunali deliberate.

La fattispecie presenta tratti che la rendono particolarmente idonea a fungere da banco di prova della tenuta dei principi codicistici nei rapporti con la pubblica amministrazione, posto che essa incrocia la disciplina dei contratti pubblici, il regime tariffario dei servizi essenziali, le regole della contabilità pubblica e i principi generali dell'arricchimento senza causa: tale incrocio produce quella configurazione strutturale che rende strutturalmente impraticabile la restituzione in natura ex art. 2033 c.c. e impone di interrogarsi sulla concreta operatività del rimedio sussidiario. Le Sezioni Unite vengono pertanto chiamate, all'esito di un'ordinanza interlocutoria della Terza Sezione, ad affrontare una pluralità di questioni tutte riconducibili al medesimo nucleo problematico: il coordinamento fra dimensione formale e dimensione sostanziale della tutela patrimoniale nei rapporti negoziali della pubblica amministrazione.

3. Il quadro normativo

Sul piano delle fonti, la sentenza si muove all'incrocio fra plessi normativi distinti la cui sistematizzazione gerarchica richiede di rendere conto della loro diversa funzione nel governo della fattispecie. Il riferimento centrale, sul versante civilistico generale, è costituito dagli artt. 2041-2042 c.c.,[11] i quali codificano l'azione generale di arricchimento e la sua clausola di sussidiarietà, ai quali si affiancano l'art. 2033 c.c.,[12] regolante la ripetizione dell'indebito oggettivo, e l'art. 1418 c.c.,[13] che disciplina i presupposti della nullità contrattuale, mentre — quali termini di confronto utili a perimetrare i casi di nullità ostativa, intesa quale nullità che, per l'illiceità dell'elemento essenziale del contratto, preclude in radice l'esperibilità dell'azione di arricchimento, — vengono in

considerazione l'art. 2126 c.c.[14] sulla prestazione di fatto in rapporto invalido, l'art. 2231 c.c.[15] relativo all'attività professionale abusiva, e l'art. 2035 c.c.[16] concernente la *soluti retentio* per prestazioni contrarie al buon costume.

Sul versante pubblicistico, in posizione di necessaria interlocuzione con la disciplina civilistica generale, operano gli artt. 16-17 del R.D. n. 2440/1923 in tema di forma scritta dei contratti dello Stato e, soprattutto, gli artt. 191 e 194 TUEL[17] — il primo concernente il regime degli impegni di spesa degli enti locali e il secondo regolante il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio — disposizioni che, lette in combinato disposto, costituiscono il presidio fondamentale dell'ordinato governo finanziario dell'ente locale.

L'analisi critica del quadro normativo non può prescindere dalla dimensione costituzionale, posto che sullo sfondo del ragionamento della Corte si collocano l'art. 97 Cost., declinato in una dimensione di tutela dell'equilibrio patrimoniale e finanziario degli enti pubblici, e l'art. 81 Cost. nella sua vigente formulazione,[18] che esprime il principio di equilibrio di bilancio introdotto con la riforma costituzionale del 2012. Tale evoluzione riflette il progressivo abbandono di una concezione puramente procedurale del buon andamento in favore di una concezione integrata, nella quale la legalità procedimentale si pone in funzione strumentale rispetto alla protezione complessiva delle risorse pubbliche, come emerge con particolare chiarezza dalla più recente giurisprudenza costituzionale in tema di responsabilità erariali.[19]

4. La distinzione fra nullità formale e nullità per illiceità: profili dogmatici e implicazioni sistematiche

Il fulcro dogmatico della pronuncia risiede nella riaffermazione della distinzione fra due categorie di nullità ontologicamente diverse, distinzione che la Corte recupera dalla risalente elaborazione di Cass., Sez. Un., n. 1613/1989[20] e che riveste, nell'economia della decisione, un valore non meramente tassonomico bensì sistematicamente fondante. Si tratta, da un lato, della nullità strutturale o ordinativa, derivante dall'inosservanza di prescrizioni imperative concernenti requisiti di forma o di procedimento, la quale esprime un giudizio di non conformità del negozio rispetto al modello legale ma non veicola alcun disvalore sostanziale assoluto sul contenuto del regolamento negoziale — ricomprendendo, per quanto qui rileva, la nullità del contratto della P.A. per difetto di forma scritta *ad substantiam* — e, dall'altro lato, della nullità per illiceità, la quale colpisce il contratto in ragione dell'illiceità della causa, dell'oggetto, dei motivi comuni determinanti, ovvero per frode alla legge ex art. 1344 c.c.,[21] ed esprime un giudizio di radicale incompatibilità del regolamento negoziale con valori imperativi dell'ordinamento.

La distinzione adottata dalla Corte appare condivisibile e dogmaticamente fondata, posto che essa evita di assimilare fenomeni profondamente diversi sul piano assiologico e si rivela coerente con la struttura stessa dell'art. 1418, comma secondo, c.c.,[22] il quale articola le ipotesi di nullità su una graduazione del disvalore ordinamentale che non può essere ignorata nell'individuare le ipotesi ostative all'azione di arricchimento. La pronuncia individua gli esempi paradigmatici di nullità ostativa nell'attività professionale abusiva ex art. 2231 c.c.,[23] nelle prestazioni contrarie al buon costume ex art. 2035 c.c.[24] — rispetto alle quali opera la regola della *soluti retentio* — nei negozi in

frode alla legge e nei contratti contrari a norme penali: ipotesi tutte accomunate dalla circostanza per cui l'ordinamento manifesta un disvalore talmente intenso da impedire qualunque riequilibrio patrimoniale in favore dell'autore della prestazione.

Il primo principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite — secondo cui la nullità del contratto concluso dalla pubblica amministrazione senza forma scritta non impedisce l'esperibilità dell'azione di arricchimento senza causa, salvo che ricorra una nullità per illiceità di un elemento essenziale ex art. 1418, comma secondo, c.c. — si presta tuttavia a una valutazione critica articolata: se da un lato esso si rivela coerente con una concezione assiologicamente orientata della nullità contrattuale, dall'altro esso solleva interrogativi in ordine alla tenuta dell'equilibrio fra esigenze di legalità formale e funzione deterrente delle nullità formali nei contratti pubblici, equilibrio che la Corte tenta di preservare insistendo sulla differenza strutturale fra corrispettivo contrattuale e indennizzo, ma che resta esposto, sul piano applicativo, al rischio di un'attenuazione indiretta della funzione deterrente della prescrizione formale.

5. La proponibilità dell'azione da parte della pubblica amministrazione: il superamento della «zona franca»

Una seconda questione, di particolare rilievo sistematico, riguarda la proponibilità dell'azione ex art. 2041 c.c. da parte della stessa pubblica amministrazione, questione che merita di essere analizzata nella sua duplice dimensione dogmatica e costituzionale. La questione si pone, nel caso di specie, in termini particolarmente nitidi, posto che il Comune aveva erogato acqua in assenza di un valido contratto scritto e aveva chiesto il ristoro del depauperamento patrimoniale subito. La ricostruzione operata dalle Sezioni Unite muove dalla constatazione del progressivo superamento dell'orientamento restrittivo già operato da Cass., Sez. Un., n. 10798/2015,[25] e perviene ad affermare che l'azione ex art. 2041 c.c. può essere esercitata anche dalla pubblica amministrazione quando questa abbia subito un depauperamento patrimoniale, sulla base di tre ordini di argomenti sistematici convergenti.

In primo luogo, sul piano civilistico generale, l'art. 2041 c.c. non contiene alcuna restrizione soggettiva che escluda gli enti pubblici dal novero dei soggetti impoveribili tutelabili. Inoltre, sul piano costituzionale, l'art. 97 Cost.[26] — letto in combinato con i principi di equilibrio di bilancio e di sana gestione finanziaria — esige che il patrimonio pubblico non subisca depauperamenti privi di compensazione, posto che ogni perdita non reintegrata si traduce, in ultima analisi, in un onere a carico della collettività. Infine, sul piano sistematico, l'inammissibilità dell'azione equivarrebbe a costruire un regime speciale derogatorio del diritto comune, ponendo la P.A. in posizione deteriore rispetto al privato e contraddicendo il principio di parità di trattamento che governa la capacità negoziale di diritto privato dell'amministrazione, principio peraltro riaffermato dalla giurisprudenza costituzionale anche nei rapporti negoziali degli enti locali.[27]

L'analisi critica della soluzione adottata richiede di evidenziare un'asimmetria strutturale che la pronuncia, pur senza affrontarla espressamente, lascia emergere con chiarezza: mentre nei rapporti attivi dell'amministrazione l'azione di arricchimento si dispiega secondo le regole civilistiche generali senza ulteriori filtri procedurali, nei rapporti passivi — ossia in quelli in cui l'amministrazione assume la veste di soggetto arricchito tenuto al ristoro del privato impoverito — l'effettività della tutela civilistica si confronta inevitabilmente con la disciplina pubblicistica del

riconoscimento dei debiti fuori bilancio dettata dall'art. 194 TUEL,[28] la quale, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, configura un passaggio procedurale indefettibile e funzionalmente costitutivo dell'imputazione finanziaria del debito sull'ente.

6. La sussidiarietà concreta e il rapporto con la ripetizione dell'indebito

La terza questione di diritto, che concerne il rapporto fra azione di arricchimento e ripetizione dell'indebito, costituisce probabilmente il profilo di maggiore innovatività della pronuncia sotto il profilo dogmatico, posto che essa segna il consolidamento definitivo di una concezione concreta — e non più meramente astratta — del requisito di sussidiarietà ex art. 2042 c.c.,[29] concezione che la Corte aveva già affermato in Cass., Sez. Un., n. 33954/2023[30] e che la pronuncia in esame perfeziona e completa.

La tradizione interpretativa più risalente concepiva la clausola di sussidiarietà come criterio di residualità astratta, sicché la mera previsione, in astratto, di un rimedio tipico alternativo bastava a precludere l'azione di arricchimento: tale impostazione, pur formalmente coerente con la lettera dell'art. 2042 c.c., si rivelava sotto il profilo applicativo eccessivamente rigida, finendo per produrre vuoti di tutela nelle ipotesi in cui il rimedio tipico, pur astrattamente configurabile, risultasse concretamente impraticabile per ragioni strutturali insite nella natura della prestazione.

La rilettura funzionale-concreta operata dalle Sezioni Unite — secondo cui la sussidiarietà va apprezzata non già rispetto alla mera esistenza nominale di un rimedio tipico, bensì rispetto alla sua effettiva praticabilità nel caso concreto — si rivela coerente con l'evoluzione contemporanea del diritto delle restituzioni, orientata a privilegiare l'effettività dei rimedi rispetto alle classificazioni formalistiche. La distinzione introdotta dalla Corte fra impossibilità originaria e impossibilità sopravvenuta della restituzione[31] costituisce un punto di equilibrio dogmaticamente rilevante: essa preserva la priorità dei rimedi tipici nelle ipotesi in cui il loro mancato esperimento sia imputabile all'inerzia, alla prescrizione o al difetto probatorio del soggetto impoverito, mentre apre lo spazio applicativo dell'art. 2041 c.c. nelle ipotesi in cui l'impraticabilità della restituzione discenda da limiti strutturali insiti nella natura stessa della prestazione, paradigmaticamente la consumazione di un bene fungibile come l'acqua erogata e utilizzata.[32]

L'analisi critica di tale impostazione non può prescindere dalla considerazione che essa, pur orientandosi nel senso della valorizzazione dell'effettività della tutela, presenta talune zone d'ombra applicative che meritano di essere segnalate: la distinzione fra impossibilità originaria e impossibilità sopravvenuta, agevolmente tracciabile sul piano teorico, può rivelarsi più incerta sul piano concreto, soprattutto nei rapporti di durata nei quali la prestazione si articola in una pluralità di adempimenti successivi, alcuni eventualmente ancora restituibili in natura e altri già consumati; tale configurazione imporrà al giudice del rinvio una delicata operazione di selezione e di scomposizione del rapporto, della quale la pronuncia, pur ricca di indicazioni sistematiche, non offre elementi applicativi puntuali.

7. La quantificazione dell'indennizzo: funzione compensativa e contenimento del rimedio

Il profilo della quantificazione dell'indennizzo riveste, nell'economia complessiva della decisione, un'importanza sistematica non inferiore a quella dei profili precedentemente esaminati, posto che esso costituisce il punto di riequilibrio attraverso il quale la Corte compensa l'apertura

interpretativa operata sul piano dell'ammissibilità dell'azione, evitando che il riconoscimento del rimedio si traduca in una surrettizia validazione del contratto nullo. La Corte d'appello aveva commisurato la condanna alle tariffe comunali del servizio idrico, riconoscendo all'ente un importo corrispondente al pieno corrispettivo che sarebbe spettato in caso di contratto valido: tale impostazione viene censurata dalle Sezioni Unite sulla base di una distinzione concettuale rigorosa fra tutela contrattuale — orientata all'attuazione del programma negoziale e alla realizzazione integrale del sinallagma — e tutela indennitaria,[33] finalizzata esclusivamente al riequilibrio patrimoniale e calibrata sul *minus* fra arricchimento e depauperamento, con la conseguenza che l'art. 2041 c.c. assolve a una funzione indennitaria-compensativa e non già corrispettiva-sinallagmatica.

Particolarmente significativa è l'affermazione secondo cui dall'indennizzo ex art. 2041 c.c. devono essere espunte tanto la componente del margine di profitto d'impresa, quanto la remunerazione del capitale investito, che la Corte qualifica espressamente come voce assimilabile al lucro cessante e dunque non recuperabile tramite azione di arricchimento; parimenti devono essere espunte le spese generali non direttamente correlate alla prestazione effettivamente eseguita nonché l'IVA e le componenti fiscali che presuppongono la validità del rapporto contrattuale. L'importo dovuto resta limitato, in conformità alla regola della doppia limitazione ricavabile dalla lettera stessa dell'art. 2041 c.c.,[34] al *minus* fra arricchimento del beneficiato e depauperamento dell'impoverito. Tale impostazione, pur fedele alla *ratio* dell'istituto, rischia di produrre esiti applicativi complessi nei settori regolati, dove la struttura tariffaria incorpora componenti remunerative del capitale[35] che non possono essere semplicemente espunte senza alterare significativamente l'equilibrio economico del rapporto.

8. L'inapplicabilità dell'art. 191 TUEL ai rapporti attivi: la specificità della disciplina contabile

Merita autonoma considerazione il rigetto del motivo fondato sull'art. 191 TUEL,[36] profilo che riveste un significato sistematico rilevante poiché chiarisce definitivamente l'ambito di applicazione della disciplina contabile degli enti locali e impedisce un suo utilizzo strumentale a fini elusivi della tutela indennitaria. Il ricorrente sosteneva che la disciplina dell'impegno contabile imporrebbe il trasferimento del rapporto obbligatorio in capo al funzionario che avesse autorizzato la prestazione in difetto di copertura, sottraendo così l'ente alla pretesa indennitaria: il motivo viene respinto dalla Corte sulla base di una duplice argomentazione, atteso che, da un lato, la norma è espressamente concepita per le spese dell'ente e, dall'altro lato, la fattispecie esaminata riguardava un rapporto attivo nel quale era l'ente ad erogare la prestazione.

L'estensione analogica della norma ai rapporti attivi risulta pertanto inammissibile sia per la diversità strutturale delle fattispecie — posto che il regime degli impegni di spesa si articola intorno alla logica della tutela dell'equilibrio finanziario in uscita e non trova ragionevole applicazione nei rapporti in cui l'ente è creditore — sia per il carattere eccezionale della disciplina sull'imputazione personale al funzionario,[37] la quale, in quanto deroga al principio di imputazione organica dell'attività amministrativa all'ente di appartenenza, è insuscettibile di applicazione oltre i casi espressamente previsti dalla legge secondo il consolidato canone ermeneutico dell'interpretazione restrittiva delle norme eccezionali.

Una siffatta impostazione si rivela costituzionalmente orientata, posto che essa preserva il principio

di imputazione organica e impedisce che la disciplina della responsabilità del funzionario venga utilizzata in modo distorto come scudo dell'ente medesimo nei rapporti con i terzi.

9. L'innesto della disciplina dei debiti fuori bilancio ex art. 194 TUEL e l'indefettibilità dell'atto di riconoscimento

La ricostruzione dei principi affermati dalle Sezioni Unite, ove si voglia coglierne la reale portata sistematica, non può limitarsi al perimetro civilistico tracciato dalla pronuncia, ma deve estendersi all'analisi del loro innesto sulla disciplina pubblicistica del riconoscimento dei debiti fuori bilancio dettata dall'art. 194 TUEL[38] e sulla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti che ne ha affermato il carattere di indefettibilità procedurale. L'art. 194 TUEL, come è noto, individua cinque categorie tassative di debiti fuori bilancio suscettibili di riconoscimento da parte del Consiglio dell'ente locale: fra queste, la lettera e)[39] — che ricomprende le obbligazioni derivanti dall'acquisizione di beni e servizi in violazione delle regole sull'impegno di spesa «nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente» — costituisce il riferimento normativo specifico per i rapporti speculari a quello esaminato dalla pronuncia in commento, configurando il *pendant* pubblicistico-contabile della disciplina civilistica dell'arricchimento.

La giurisprudenza della Corte dei conti, in sede di controllo, ha progressivamente affermato — secondo un orientamento ormai consolidato a partire dalle pronunce delle Sezioni Riunite[40] e delle Sezioni regionali di controllo — il principio dell'indefettibilità dell'atto di riconoscimento, secondo il quale la deliberazione consiliare costituisce un passaggio procedimentale necessario, non surrogabile né superabile, per l'imputazione finanziaria dell'obbligazione sull'ente e per la sua conseguente esigibilità sul piano contabile. Si tratta di una categoria dogmatica propria della giurisprudenza contabile, che va tenuta distinta dalla mera necessità procedimentale di matrice civilistica: l'indefettibilità esprime infatti il carattere costitutivo, e non semplicemente ricognitivo, dell'atto di riconoscimento rispetto agli effetti finanziari dell'obbligazione, sicché la sua assenza non integra una mera irregolarità sanabile, ma preclude in radice l'imputabilità del debito sull'ente. L'indefettibilità così affermata si fonda su una concezione del riconoscimento quale strumento di duplice presidio: da un lato, esso costituisce l'occasione nella quale il Consiglio comunale è chiamato a verificare la sussistenza dei presupposti sostanziali del debito; dall'altro lato, esso configura il momento di formale assunzione della responsabilità politica e finanziaria del debito da parte dell'organo elettivo, secondo una logica che riflette il principio di democraticità della spesa pubblica e si raccorda con il principio di equilibrio di bilancio sancito dall'art. 81 Cost.[41]

La concezione che meglio si attaglia alla coerenza del sistema è quella della doppia fase strutturale dell'obbligazione indennitaria: da un lato, la fase civilistica — governata dai principi affermati dalle Sezioni Unite — riguarda l'accertamento dei presupposti oggettivi dell'arricchimento, la qualificazione della nullità contrattuale e la quantificazione dell'indennizzo; dall'altro lato, la fase pubblicistico-contabile — governata dall'art. 194 TUEL e dalla giurisprudenza della Corte dei conti — riguarda l'imputazione finanziaria dell'obbligazione sull'ente e la verifica di *utilitas* e *arricchimento* ai fini contabili. Le due fasi si dispongono in posizione di complementarità funzionale, atteso che la prima accerta la sussistenza sostanziale del rapporto obbligatorio, mentre la seconda assicura la corretta imputazione finanziaria del debito attraverso il filtro della valutazione consiliare.

Tale ricostruzione non è esente da profili problematici che meritano di essere esplicitati. In primo

luogo, si pone la questione dell'estensione della discrezionalità consiliare in sede di riconoscimento in presenza di una sentenza civile passata in giudicato: si tratta di una configurazione che solleva rilevanti questioni in ordine alla compatibilità con l'autorità del giudicato civile e con il principio di effettività della tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost.,[42] rispetto alle quali la Corte dei conti ha adottato un'impostazione di compromesso, limitando la discrezionalità consiliare a profili di stretta verifica formale dei presupposti contabili.[43]

In secondo luogo, si pone la questione della responsabilità erariale degli amministratori che omettano di procedere al riconoscimento del debito accertato giudizialmente,[44] con esposizione agli effetti dell'aggravamento della posizione debitoria dell'ente.

Con specifico riferimento alla quantificazione dell'indennizzo, l'innesto fra i principi delle Sezioni Unite e la disciplina del riconoscimento si rivela particolarmente fecondo: la nozione di *utilitas* ed *arricchimento* prevista dall'art. 194, lett. e), TUEL, riletta alla luce dei principi affermati dalla pronuncia in commento,[45] non può che intendersi nel senso dell'arricchimento netto — depurato cioè delle componenti di profitto d'impresa, di remunerazione del capitale, di spese generali non direttamente correlate e di IVA — in piena coerenza con la natura compensativa-indennitaria del rimedio civilistico. Sul piano costituzionale, l'innesto tra disciplina civilistica e disciplina pubblicistica coordina, su un piano di reciproca complementarità, gli artt. 24, 81 e 97 Cost.,[46] realizzando un equilibrio sistematico tra esigenze di rigore procedimentale ed esigenze di giustizia sostanziale.

10. Il coordinamento con la giurisprudenza precedente: la traiettoria evolutiva

La decisione si colloca, sul piano dei rapporti con la giurisprudenza pregressa, in posizione di continuità evolutiva rispetto a tre principali direttrici interpretative. In primo luogo, sotto il profilo della ridefinizione della sussidiarietà dell'azione di arricchimento, la sentenza consolida l'impostazione inaugurata da Cass., Sez. Un., n. 33954/2023,[47] la quale aveva superato la tradizionale teoria della sussidiarietà «in astratto» affermando che il giudizio di residualità richiede la verifica concreta delle ragioni che ne impediscono l'esercizio; la pronuncia del 2026 compie un passo ulteriore chiarendo che la nullità del contratto non impedisce automaticamente l'azione ex art. 2041 c.c., salvo che il negozio sia affetto da una nullità qualificata da illiceità sostanziale.

Inoltre, sotto il profilo del definitivo superamento della teoria dell'*utilitas*, la decisione si pone in linea con Cass., Sez. Un., n. 10798/2015,[48] la quale aveva escluso la necessità del riconoscimento dell'utilità da parte della pubblica amministrazione quale requisito autonomo dell'azione di arricchimento, e ne completa il percorso negando definitivamente l'esistenza di un regime speciale pubblicistico. Va peraltro precisato che il superamento dell'*utilitas* quale requisito autonomo dell'azione civilistica non incide sulla persistente operatività della verifica di *utilitas* e *arricchimento* in sede di riconoscimento ex art. 194 TUEL,[49] posto che le due valutazioni operano su piani distinti e rispondono a funzioni diverse.

Infine, sotto il profilo della distinzione fra nullità strutturali e nullità per illiceità, la sentenza valorizza una distinzione già presente nella giurisprudenza delle Sezioni Unite sin da Cass., Sez. Un., n. 1613/1989,[50] precisando che la mera violazione di norme imperative non è sufficiente a impedire il rimedio indennitario: ciò che rileva è la presenza di un disvalore sostanziale del regolamento

negoziale incompatibile con qualsiasi forma di tutela patrimoniale, secondo una lettura restrittiva delle ipotesi ostative all'azione di arricchimento coerente con la funzione dell'art. 2041 c.c. quale clausola generale di riequilibrio dell'ordinamento patrimoniale.

11. Profili critici e implicazioni costituzionali

La pronuncia, nella sua articolazione complessiva, presenta rilevanti implicazioni sistematiche. In primo luogo, la scelta di distinguere fra nullità «strutturali» e nullità «illecite» appare condivisibile sotto il profilo dogmatico e si rivela coerente con la struttura dell'art. 1418 c.c., il quale articola le ipotesi di nullità su una graduazione del disvalore ordinamentale che la Corte ha il merito di aver valorizzato anche ai fini dell'applicazione dell'art. 2042 c.c. Inoltre, la sentenza valorizza il principio di effettività della tutela giurisdizionale — di rango costituzionale ex artt. 24 e 113 Cost.[51] — impedendo che il formalismo pubblicistico si traduca in un ingiustificato vantaggio economico per una delle parti, e riafferma la centralità dell'art. 2041 c.c. quale norma di chiusura del sistema rimediale, idonea a colmare le lacune di tutela che si aprono là dove i rimedi tipici risultino strutturalmente inadeguati.

Non mancano tuttavia profili problematici meritevoli di segnalazione. Da un lato, la soluzione adottata potrebbe attenuare indirettamente la funzione deterrente della nullità formale dei contratti pubblici consentendo una forma di ristoro economico per le prestazioni eseguite; restando peraltro aperto il problema della concreta delimitazione quantitativa dell'indennizzo, soprattutto nei rapporti di durata o nei servizi pubblici essenziali, dove la separazione fra costo industriale e prezzo di mercato si rivela tutt'altro che agevole sul piano applicativo. Dall'altro lato, la concezione funzionale della sussidiarietà[52] — secondo cui l'azione di arricchimento non è esclusa dalla mera astratta configurabilità dell'art. 2033 c.c. ma solo quando la restituzione costituisca un rimedio concretamente praticabile — rinvia al lavoro della giurisprudenza di merito un compito di concretizzazione applicativa che, in mancanza di criteri ulteriormente specificati, rischia di produrre soluzioni differenziate e di compromettere l'esigenza di certezza del diritto.

Sul piano costituzionale, la pronuncia merita una riflessione articolata che ne valorizzi la dimensione sistematica: la valorizzazione della duplice dimensione dell'art. 97 Cost. — quale fondamento sia del principio di legalità formale sia della tutela dell'equilibrio patrimoniale pubblico — riflette un'evoluzione interpretativa della giurisprudenza costituzionale che ha progressivamente arricchito il contenuto del buon andamento, riconoscendovi accanto alla legalità dell'azione anche la legalità del risultato e la sostenibilità finanziaria dell'amministrazione. Tale evoluzione, peraltro, si ricollega al più ampio movimento di costituzionalizzazione dei principi di equilibrio di bilancio e di sana gestione finanziaria, culminato nella riforma costituzionale del 2012[53] e nella successiva giurisprudenza costituzionale sulle responsabilità erariali.

12. Il nucleo dogmatico della decisione e la sua valenza sistematica

Volendo isolare, in chiave ricognitiva, il nucleo dogmatico della pronuncia, esso può essere espresso nei termini seguenti: il formalismo proprio dei contratti pubblici, lungi dal costituire una causa legittimante di arricchimenti patrimoniali privi di giustificazione economico-giuridica, opera come presidio della legalità procedimentale; esso non può tuttavia erigersi a scudo contro il riequilibrio patrimoniale, sicché, quando la nullità non sia espressione di un disvalore sostanziale e il rimedio tipico restitutorio risulti concretamente impraticabile, il sistema reagisce attraverso lo strumento di

chiusura dell'arricchimento senza causa, opportunamente calibrato nella sua funzione meramente indennitaria. La Corte evita così, simultaneamente, due opposti rischi che minacciavano la coerenza del sistema rimediale: da un lato, la trasformazione dell'azione di arricchimento in uno strumento surrettizio di elusione delle regole pubblicistiche; dall'altro lato, il consolidamento di spostamenti patrimoniali privi di giustificazione causale.

L'equilibrio raggiunto, pur convincente nelle sue linee fondamentali, presenta, sul piano applicativo, talune criticità che potrebbero richiedere ulteriori approfondimenti giurisprudenziali, soprattutto in relazione alla concreta delimitazione quantitativa dell'indennizzo nei rapporti di durata, alla precisazione dei criteri di distinzione fra impossibilità originaria e impossibilità sopravvenuta della restituzione e, non da ultimo, al raccordo applicativo fra disciplina civilistica e disciplina pubblicistica del riconoscimento. Sul piano sistematico, peraltro, la pronuncia segna un punto di approdo significativo del processo di parificazione dei regimi negoziali dell'amministrazione, processo che, lungi dall'essere ancora compiuto, conserva profili di tensione che richiedono ulteriore elaborazione, soprattutto nei settori regolati e nei rapporti caratterizzati da componenti pubblicistiche e privatistiche complessamente intrecciate.

13. Considerazioni conclusive: stato dell'arte e prospettive

In conclusione, e a fini di ricognizione sistematica, lo stato dell'arte della materia, alla luce della pronuncia in esame e della sua interazione con la disciplina pubblicistica del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, può essere compendiato in alcuni enunciati di sintesi. In primo luogo, la nullità del contratto della P.A. per difetto di forma scritta *ad substantiam* configura una nullità ordinativa o strutturale distinta dalla nullità per illiceità, e non preclude di per sé l'esercizio dell'azione di arricchimento senza causa: soltanto la nullità per illiceità della causa, dell'oggetto, dei motivi comuni determinanti, ovvero per frode alla legge, opera come causa di preclusione assoluta del rimedio ex art. 2041 c.c., le cui ipotesi paradigmatiche ostative sono individuate nell'attività professionale abusiva ex art. 2231 c.c., nelle prestazioni contrarie al buon costume ex art. 2035 c.c. e nei contratti contrari a norme penali.

Inoltre, il requisito di sussidiarietà ex art. 2042 c.c. va apprezzato in concreto, sulla base dell'effettiva praticabilità del rimedio tipico alternativo, e non già astrattamente sulla base della sua mera previsione nominale: la clausola di residualità si trasforma da barriera meccanica in criterio funzionale di selezione tra rimedi, mentre l'azione di ripetizione di indebito ex art. 2033 c.c. mantiene carattere prioritario rispetto all'azione di arricchimento, cedendo il passo a quest'ultima quando la prestazione eseguita risulti strutturalmente non restituibile *ab origine*, restando peraltro esclusa l'ammissibilità dell'azione sussidiaria nelle ipotesi di impossibilità sopravvenuta imputabile all'inerzia o al difetto probatorio del soggetto impoverito.

La Pubblica Amministrazione è pienamente legittimata ad agire come soggetto impoverito ex art. 2041 c.c. per reintegrare il proprio patrimonio depauperato dall'esecuzione di un contratto nullo, senza che a ciò ostino il principio di legalità o la disciplina della contabilità pubblica, e senza che possa configurarsi alcuna «zona franca» patrimoniale dell'ente pubblico sottratta alle regole comuni dell'arricchimento. Le norme sull'impegno contabile e sulla copertura finanziaria di cui all'art. 191 TUEL si applicano esclusivamente ai rapporti passivi della P.A. e non ai rapporti attivi nei quali è l'ente ad erogare la prestazione.

Quanto ai rapporti passivi dell'amministrazione — non direttamente affrontati dalla pronuncia ma

necessariamente investiti dai principi da essa affermati — la disciplina civilistica dell'arricchimento si coordina con la disciplina pubblicistico-contabile del riconoscimento ex art. 194 TUEL secondo un modello a doppia fase strutturale, nel quale la fase civilistica accerta la sussistenza sostanziale del rapporto obbligatorio e ne quantifica l'ammontare secondo i criteri della funzione compensativa-indennitaria, mentre la fase pubblicistico-contabile assicura la corretta imputazione finanziaria del debito attraverso la deliberazione consiliare di riconoscimento, la quale conserva — secondo la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti — il carattere di indefettibilità procedurale e di funzione costitutiva degli effetti finanziari dell'obbligazione. La nozione di *utilitas* ed *arricchimento* prevista dall'art. 194, lett. e), TUEL, riletta alla luce dei principi affermati dalle Sezioni Unite, deve intendersi nel senso dell'arricchimento netto, in piena coerenza con la natura compensativa-indennitaria del rimedio civilistico.

L'impianto così ricostruito assicura, in definitiva, la tenuta del principio di legalità formale che governa la contrattazione pubblica e, al tempo stesso, la necessaria tutela contro spostamenti patrimoniali privi di giusta causa, realizzando un equilibrio sistematico fra esigenze di rigore procedimentale ed esigenze di giustizia sostanziale che costituisce il portato più maturo della stagione contemporanea del diritto della contrattualistica pubblica. Restano peraltro aperti taluni interrogativi sistematici — segnatamente in ordine alla concreta delimitazione quantitativa dell'indennizzo nei settori regolati, alla precisazione dei criteri di distinzione fra impossibilità originaria e impossibilità sopravvenuta della restituzione, e al raccordo operativo fra giudicato civile e deliberazione consiliare di riconoscimento — che meriteranno ulteriori approfondimenti da parte della giurisprudenza di merito, della giurisprudenza contabile e della dottrina, in una prospettiva di necessaria armonizzazione tra le dimensioni civilistica, pubblicistica e costituzionale dell'azione amministrativa.

Riferimenti bibliografici

I. Dottrina

ALBANESE A., *Ingiustizia del profitto e arricchimento senza causa*, Padova, Cedam, 2005.

ALBANESE A., *Le Sezioni Unite e la questione del "riconoscimento" nell'azione di ingiustificato arricchimento contro la p.a.*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, II, 121 ss.

AMMANNATI L. - CABIDDU M.A. - DE CARLI P. (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Milano, Giuffrè, 2001.

ANTONIOLI M., *La tariffa del servizio idrico integrato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 569 ss.

BIANCA C.M., *Diritto civile*, III, *Il contratto*, Milano, Giuffrè, 2019.

BIANCA C.M., *Diritto civile*, V, *La responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2021.

BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2003, I, 497 ss.

BRANCASI A., *L'introduzione del pareggio di bilancio: un salto nel buio?*, in *Quaderni cost.*, 2012, 108 ss.

BRECCIA U., *La ripetizione dell'indebito*, Milano, Giuffrè, 1974.

CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike, 2023.

CERULLI IRELLI V., *Principii del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2005.

CIAN G. - TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario breve al codice civile*, Padova, Cedam, 2021.

CONSOLO C., *Le impugnazioni delle sentenze e dei lodi*, Padova, Cedam, 2022.

COPPOLA G., *La sussidiarietà "concreta" dell'azione di arricchimento senza causa: prime riflessioni sistematiche*, in *Foro it.*, 2024, I.

DI MARZIO F., *La nullità del contratto*, Padova, Cedam, 2008.

GALGANO F., *Il negozio giuridico*, in Trattato di diritto civile e commerciale, diretto da A. Cicu - F. Messineo, Milano, Giuffrè, 2002.

GALLO P., *L'arricchimento senza causa*, Padova, Cedam, 1990.

GAROFALI R. - FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Nel diritto, 2023.

GAROFALO L., *Verso uno statuto pubblicistico dell'arricchimento senza causa nei confronti della p.a.?*, in *Eur. e dir. priv.*, 2016, 515 ss.

GENTILI A., *Le invalidità*, in Trattato del contratto, diretto da V. Roppo, IV, Milano, Giuffrè, 2006.

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 1993.

GORGONI M., *L'azione di arricchimento nei confronti della p.a. tra certezze e residuali incertezze*, in *Resp. civ. e prev.*, 2016, 193 ss.

GRECO G., *I contratti dell'amministrazione tra diritto pubblico e privato*, Milano, Giuffrè, 1986.

MOSCATI E., voce *Arricchimento (azione di)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, Giuffrè, 1958.

MOSCATI E., *Fonti legali e fonti "private" delle obbligazioni*, Padova, Cedam, 1996.

MOSCATI E. - ALBANESE A. (a cura di), *Ingiustificato arricchimento e pagamento dell'indebito*, in Trattato di diritto privato, diretto da M. Bessone, IX, Torino, Giappichelli, 2002.

NAPOLITANO G., *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, Cedam, 2001.

PETTINARI P., *I debiti fuori bilancio degli enti locali*, Rimini, Maggioli, 2019.

RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007.

RIVOSECCHI G., *Equilibrio di bilancio e responsabilità degli enti locali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016, 845 ss.

ROMANO TASSONE A., voce *Buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur. Treccani*, V, Roma, 1988.

ROPPO V., *Il contratto*, in Trattato di diritto privato, diretto da G. Iudica - P. Zatti, Milano, Giuffrè, 2011.

SACCO R. - DE NOVA G., *Il contratto*, in Trattato di diritto privato, diretto da P. Rescigno, X, Torino, Utet, 2004.

SAMBUCCI L., *Il contratto della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2002.

SCOCA F.G., *La responsabilità erariale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 45 ss.

SCOCA F.G. (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2022.

SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021.

TESSARO T., MARGHERITA BERTIN , Elena Tomassini *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*, Torino, Giappichelli, 2026.

TIZIANO TESSARO, CARMELA PUZZO, MARGHERITA BERTIN I debiti fuori bilancio degli enti locali e delle regioni, Editoriale scientifica 2024

VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2022.

1. La decisione è pubblicata con dispositivo in data 28 aprile 2026. In termini generali sulla funzione nomofilattica delle Sezioni Unite civili, v. C. CONSOLO, *Le impugnazioni delle sentenze e dei lodi*, Padova, Cedam, 2022, 48 ss.; F. CARPI - M. TARUFFO, *Commentario breve al codice di procedura civile*, Padova, Cedam, 2023, sub art. 374. ↩
2. Cass., Sez. Un., 27 dicembre 2023, n. 33954, in *Foro it.*, 2024, I, 452 ss., con nota di G. COPPOLA, *La sussidiarietà "concreta" dell'azione di arricchimento senza causa: prime riflessioni sistematiche (in Foro it., 2024, I, **col. 955 ss.**)*. Il tema era già anticipato da A. ALBANESE, *Ingiustizia del profitto e arricchimento senza causa*, Padova, Cedam, 2005, 185 ss. ↩
3. Cass., Sez. Un., 26 maggio 2015, n. 10798, in *Giur. it.*, 2015, 1849, con nota di M. GORGONI, *L'azione di arricchimento nei confronti della p.a. tra certezze e residuali incertezze*; v. anche L. GAROFALO, *Verso uno statuto pubblicistico dell'arricchimento senza causa nei confronti della p.a.?*, in *Eur. e dir. priv.*, 2016, 515 ss. ↩
4. Cass., Sez. Un., 11 febbraio 1989, n. 1613, in *Foro it.*, 1989, I, 3114 ss., con nota di U. BRECCIA. La pronuncia ha rappresentato il *leading case* in materia di rapporti tra nullità contrattuale e azione di arricchimento nei contratti della pubblica amministrazione, elaborando la distinzione tra nullità ordinativa e nullità per illiceità che la sentenza in commento riafferma e precisa. ↩
5. Gli artt. 16 e 17 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 (contabilità generale dello Stato) prescrivono la forma scritta *ad substantiam* per i contratti stipulati dalla pubblica amministrazione statale. In dottrina, v. L. SAMBUCCI, *Il contratto della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2002, 89 ss.; G. GRECO, *I contratti dell'amministrazione tra diritto pubblico e privato*, Milano, Giuffrè, 1986, 45 ss.; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike, 2023, 1023 ss. ↩
6. Sul principio di buon andamento e imparzialità ex art. 97 Cost. e sulla sua evoluzione interpretativa nella giurisprudenza costituzionale, v. V. CERULLI IRELLI, *Principii del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2005, 23 ss.; A. ROMANO TASSONE, voce *Buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur. Treccani*, V, Roma, 1988; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 1993, 42 ss. ↩
7. La l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 ha inserito nell'art. 81 Cost. il principio del pareggio di bilancio e ha novellato l'art. 97 Cost., imponendo l'equilibrio dei bilanci di tutte le pubbliche amministrazioni in coerenza con l'ordinamento europeo. V. A. BRANCASI, *L'introduzione del pareggio di bilancio: un salto nel buio?*, in *Quaderni cost.*, 2012, 108 ss.; in precedenza cfr G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova,

Cedam, 2007, 56 ss. ↩

8. Il procedimento di ingiunzione fiscale ex R.D. 14 aprile 1910, n. 639 costituisce uno strumento di riscossione coattiva dei crediti degli enti pubblici locali. La sua compatibilità con le garanzie del giusto processo è stata scrutinata da Corte cost. 24 marzo 2011, n. 94. ↩

9. La disciplina del servizio idrico integrato è contenuta nell'art. 154 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), che ha sostituito il previgente art. 14 l. 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. legge Galli), con un sistema tariffario che incorpora costi industriali, remunerazione del capitale e qualità del servizio. V. M. ANTONIOLI, *La tariffa del servizio idrico integrato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 569 ss.; L. AMMANNATI - M.A. CABIDDU - P. DE CARLI (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Milano, Giuffrè, 2001, 145 ss. ↩

10. Corte d'appello di Campobasso, sentenza 15 giugno 2020, n. 121. La pronuncia ha riformato la decisione di primo grado del Tribunale di Campobasso, accogliendo in via subordinata la domanda ex art. 2041 c.c. e commisurandone l'oggetto alle tariffe comunali deliberate, previa declaratoria di nullità del contratto per difetto di forma scritta. ↩

11. Sulla disciplina generale dell'arricchimento senza causa, v. E. MOSCATI, voce *Arricchimento (azione di)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, Giuffrè, 1958, 59 ss.; P. GALLO, *L'arricchimento senza causa*, Padova, Cedam, 1990; E. MOSCATI - A. ALBANESE (a cura di), *Ingiustificato arricchimento e pagamento dell'indebito*, in Trattato di diritto privato, diretto da M. Bessone, IX, Torino, Giappichelli, 2002; A. ALBANESE, *op. cit.*, 23 ss.; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, V, *La responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2021, 805 ss. ↩

12. Sulla ripetizione dell'indebito ex art. 2033 c.c. e sui suoi rapporti sistematici con l'azione di arricchimento, v. U. BRECCIA, *La ripetizione dell'indebito*, Milano, Giuffrè, 1974, 112 ss.; F. GIGLIOTTI, voce *Indebito (ripetizione dell')*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1989; E. MOSCATI - A. ALBANESE (a cura di), *op. cit.*, 145 ss. ↩

13. Sul sistema delle nullità contrattuali ex art. 1418 c.c. nelle sue articolazioni interne, v. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, III, *Il contratto*, Milano, Giuffrè, 2019, 612 ss.; R. SACCO - G. DE NOVA, *Il contratto*, in Trattato di diritto privato, diretto da P. Rescigno, X, Torino, Utet, 2004, 489 ss.; F. GALGANO, *Il negozio giuridico*, in Trattato di diritto civile e commerciale, diretto da A. Cicu - F. Messineo, Milano, Giuffrè, 2002, 317 ss.; A. GENTILI, *Le invalidità*, in Trattato del contratto, diretto da V. Roppo, IV, Milano, Giuffrè, 2006, 1 ss. ↩

14. Sull'art. 2126 c.c. e sul regime delle prestazioni di fatto in rapporto invalido, v. O. MAZZOTTA, *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2019, 245 ss.; M. PAPALEONI, voce *Lavoro di fatto*, in *Enc. giur. Treccani*, XVIII, Roma, 1990. ↩

15. In tema di attività professionale abusiva ex art. 2231 c.c. quale fattispecie ostativa all'azione di arricchimento, v. Cass. 22 giugno 2005, n. 13428;; G. MUSOLINO, voce *Professioni intellettuali*, in *Enc. dir.*, Annali, IV, Milano, Giuffrè, 2011, 924 ss. ↩

16. Sulla *soluti retentio* ex art. 2035 c.c. quale espressione del disvalore assoluto delle prestazioni contrarie al buon costume e sui suoi rapporti con il sistema restitutorio, v. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, III, *Il contratto*, cit., 692 ss.; U. BRECCIA, *La ripetizione dell'indebito*, cit., 189 ss.; G. CIAN - A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario breve al codice civile*, Padova, Cedam, 2021, sub art. 2035. ↩

17. Sulla disciplina contabile degli enti locali con specifico riferimento agli artt. 191 e 194 TUEL (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), v. R. GAROFOLI - G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Nel diritto, 2023, 1845 ss.; P. PETTINARI, *I debiti fuori bilancio degli enti locali*, Rimini, Maggioli, 2019, 45 ss.; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2021, 312 ss. ↩

18. La l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nell'art. 81 Cost., imponendo l'equilibrio strutturale del bilancio delle pubbliche amministrazioni. Sull'impatto sull'ordinamento finanziario degli enti locali, v. G. RIVOSECCHI, *Equilibrio di bilancio e responsabilità degli enti locali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016, 845 ss.; A. BRANCASI, *op. cit.*, 112 ss. ↩

19. Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di responsabilità erariale e controllo della finanza pubblica, v. Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18, in *Giur. cost.*, 2019, 201; Corte cost. 21 febbraio 2019, n. 25, ivi, 2019, 344; T. TESSARO, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge n. 1/2026*, Torino, Giappichelli, 2026, 112 ss. ↩

20. Cass., Sez. Un., 11 febbraio 1989, n. 1613, cit. La distinzione tra nullità ordinativa e nullità per illiceità è stata recepita e sviluppata dalla dottrina successiva: v. A. ALBANESE, *op. cit.*, 212 ss.; E. MOSCATI, *Fonti legali e fonti "private" delle obbligazioni*, Padova, Cedam, 1999, 156 ss.; P. GALLO, *op. cit.*, 287 ss. ↩

21. Sulla frode alla legge ex art. 1344 c.c. come causa ostativa all'azione di arricchimento, v. F. GALGANO, *Il negozio giuridico*, cit., 289 ss.; V. ROPPO, *Il contratto*, in Trattato di diritto privato, diretto da G. Iudica - P. Zatti, Milano, Giuffrè, 2011, 398 ss. ↩

22. L'art. 1418, comma 2, c.c. commina la nullità per illiceità della causa, dell'oggetto, dei motivi comuni determinanti e per contrasto con norme imperative. Il dibattito dottrinale sulla distinzione tra il comma 1 e il comma 2 è ampio: v. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, III, cit., 616 ss.; R. SACCO - G. DE NOVA, *op. cit.*, 493 ss.; A. GENTILI, *Le invalidità*, cit., 35 ss.; F. DI MARZIO, *La nullità del contratto*, Padova, Cedam, 2008, 89 ss. ↩

23. In tema di attività professionale abusiva ex art. 2231 c.c. come causa ostativa, v. Cass. 3 dicembre 2015, n. 24614; Cass., Sez. Un., 11 febbraio 1989, n. 1613, cit.; A. ALBANESE, *op. cit.*, 218 ss. ↩

24. Sulla *soluti retentio* ex art. 2035 c.c. quale deroga al sistema restitutorio in ragione del disvalore assoluto della prestazione, v. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, III, cit., 692 ss.; U. BRECCIA, *La ripetizione dell'indebito*, cit., 189 ss. ↩

25. Cass., Sez. Un., 26 maggio 2015, n. 10798, cit. La pronuncia è stata commentata da A. ALBANESE, *Le Sezioni Unite e la questione del "riconoscimento" nell'azione di ingiustificato arricchimento contro la p.a.*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, II, 121 ss.; L. GAROFALO, *op. cit.*, 530 ss.; M. GORGONI, *op. cit.*, 1855 ss. ↩

26. Sul principio di parità di trattamento nei rapporti negoziali dell'amministrazione operante in regime di diritto privato, v. F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2022, 223 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, cit., 895 ss.; V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, 187 ss. ↩

27. Corte cost. 18 dicembre 1997, n. 446, in *Giur. cost.*, 1997, 3929 ss. La pronuncia ha chiarito i limiti entro i quali l'ordinamento consente regimi differenziati per la pubblica amministrazione nei rapporti negoziali, distinguendo tra l'esercizio di potestà pubblicistiche e l'attività negoziale di diritto privato. ↩

28. Sull'art. 194 TUEL quale *pendant* pubblicistico-contabile dell'arricchimento nei rapporti passivi dell'amministrazione, v. P. PETTINARI, *op. cit.*, 89 ss.; R. GAROFOLI - G. FERRARI, *op. cit.*, 1850 ss.; Corte dei conti, *Sezione regionale di controllo, Puglia, deliberazione n. 60/2019* ↩

29. Sul requisito di sussidiarietà ex art. 2042 c.c. nella tradizione dottrinale e giurisprudenziale, v. E. MOSCATI, voce *Arricchimento (azione di)*, cit., 74 ss.; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, V, cit., 822 ss.; A. ALBANESE, *op. cit.*, 175 ss.; Cass. 5 maggio 2009, n. 10310; Cass. 3 agosto 2012, n. 14012. ↩

30. Cass., Sez. Un., 27 dicembre 2023, n. 33954, cit. La concezione "concreta" della sussidiarietà era stata anticipata in dottrina da A. ALBANESE, *op. cit.*, 185 ss.; P. GALLO, *op. cit.*, 312 ss.; E. MOSCATI, voce *Arricchimento (azione di)*, cit., 74 ss. ↩

31. Sulla distinzione tra impossibilità originaria e impossibilità sopravvenuta della restituzione quale criterio di selezione tra azione ex art. 2033 c.c. e azione ex art. 2041 c.c., v. U. BRECCIA, *La ripetizione dell'indebito*, cit., 156 ss.; E. MOSCATI, voce *Arricchimento (azione di)*, cit., 78 ss.; A. ALBANESE, *op. cit.*, 195 ss. ↩

32. Sulla natura concreta della sussidiarietà quale criterio funzionale e non meramente astratto, v. Cass., Sez. Un., n. 33954/2023, cit.; A. ALBANESE, *op. cit.*, 198 ss.; E. MOSCATI - A. ALBANESE (a cura di), *op. cit.*, 56 ss. ↩

33. Sulla funzione indennitaria-compensativa dell'art. 2041 c.c. in contrapposizione alla funzione corrispettiva-sinallagmatica del contratto, v. E. MOSCATI, voce *Arricchimento (azione di)*, cit., 70 ss.; A. ALBANESE, *op. cit.*, 251 ss.; P. GALLO, *op. cit.*, 338 ss.; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, V, cit., 828 ss. ↩

34. Sulla regola della c.d. "doppia limitazione" nella quantificazione dell'indennizzo ex art. 2041 c.c., per cui l'oggetto del rimedio è determinato dal *minus* tra arricchimento del beneficiato e depauperamento dell'impoverito, v. E. MOSCATI, voce *Arricchimento (azione di)*, cit., 70 ss.; A. ALBANESE, *op. cit.*, 265 ss.; P. GALLO, *op. cit.*, 341 ss.; Cass. 9 febbraio 2010, n. 2860. ↩

35. La struttura tariffaria del servizio idrico integrato ex art. 154 d.lgs. n. 152/2006 include componenti di costo industriale, remunerazione del capitale investito (ROI) e qualità del servizio. Sul punto, v. M. ANTONIOLI, *op. cit.*, 579 ss.; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, Cedam, 2001, 289 ss. ↩

36. Sull'art. 191 TUEL e sul regime dell'impegno contabile degli enti locali quale presupposto di legittimità della spesa, v. R. GAROFOLI - G. FERRARI, *op. cit.*, 1841 ss.; P. PETTINARI, *op. cit.*, 55 ss.; Corte dei conti, Sez. Reg. Giur. LOMBARDIA/160/2025/PAR ↩

37. Sul principio di imputazione organica dell'attività amministrativa all'ente di appartenenza e sui limiti della sua derogabilità in favore del funzionario autorizzante, v. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, cit., 192 ss.; F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021, 145 ss.; Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione 22 dicembre 2014, n. 380/2014/PRSE si può espandere con il virgolettato di questa sentenza e descrizione della

fattispecie

38. L'art. 194 TUEL individua cinque categorie tassative di debiti fuori bilancio riconoscibili dal Consiglio comunale: a) sentenze esecutive; b) copertura disavanzi di consorzi; c) ricapitalizzazione di società; d) procedure espropriative; e) acquisizioni di beni e servizi in violazione delle norme sull'impegno. La tassatività dell'elenco è affermata da Corte dei conti, Corte dei conti, Piemonte, delibera n. 4/2007

39. L'art. 194, lett. e), TUEL costituisce il riferimento normativo specifico per i debiti derivanti dall'acquisizione di beni e servizi in carenza di impegno, limitando il riconoscimento ai casi di dimostrate *utilitas* e *arricchimento* per l'ente. V. Corte dei conti, Sez. Reg. Controllo Emilia-Romagna, **delibera 32/2011**
Corte Conti Piemonte Sezione giurisdizionale sentenza n. 123/2024

40. Sull'indefettibilità dell'atto di riconoscimento quale passaggio procedimentale necessario e non surrogabile, v. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 80/2020/PRSE.; In dottrina, v. P. PETTINARI, *op. cit.*, 112 ss.

41. Sul principio di democraticità della spesa pubblica e sul raccordo tra deliberazione consiliare di riconoscimento e principio di equilibrio di bilancio ex art. 81 Cost., v. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2003, I, 497 ss.; G. RIVOSECCHI, *Equilibrio di bilancio e responsabilità degli enti locali*, cit., 856 ss.

42. Sull'art. 24 Cost. quale fondamento del principio di effettività della tutela giurisdizionale nei rapporti tra privato e pubblica amministrazione, v. Corte cost. 204/2004; Corte cost. 15 aprile 2010, n. 139; V. DENTI, voce *Accesso alla giustizia*, in *Enc. giur. Treccani*, I, Roma, 1987.

43. Sul problema della coordinazione tra giudicato civile e deliberazione consiliare di riconoscimento, v. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia 44/2019 in cui si evidenziano le varie posizioni in ordine alla necessità della deliberazione in presenza di sentenza, pur circoscrivendo la discrezionalità consiliare alla verifica formale dei presupposti contabili.

44. In tema di responsabilità erariale degli amministratori per omessa o ritardata deliberazione di riconoscimento, v. Corte dei conti, Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, sent. 29 marzo 2018, n.11.

45. La nozione di *utilitas* ed *arricchimento* ex art. 194, lett. e), TUEL, riletta alla luce dei principi affermati dalla pronuncia in commento, deve intendersi come arricchimento netto, al netto delle componenti di profitto d'impresa, di remunerazione del capitale e di IVA. V. Corte dei conti, *Sezione regionale di controllo, Puglia, deliberazione n. 60/2019*, cit.; P. PETTINARI, *op. cit.*, 135 ss.

46. Sugli artt. 24, 81 e 97 Cost. come principi coordinati nella disciplina dei rapporti negoziali dell'amministrazione, v. G. GRECO, *I contratti dell'amministrazione tra diritto pubblico e privato*, cit., 112 ss.; V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, 198 ss.; Corte cost. 21 febbraio 2019, n. 25, cit.

47. Cass., Sez. Un., 27 dicembre 2023, n. 33954, cit.; G. COPPOLA, *op. cit.*, passim. Il percorso evolutivo dalla sussidiarietà astratta alla sussidiarietà concreta riflette un orientamento di sistema già delineato da A. ALBANESE, *op. cit.*, 183 ss.

48. Cass., Sez. Un., 26 maggio 2015, n. 10798, cit. La pronuncia ha negato la necessità del riconoscimento dell'utilità quale requisito autonomo dell'azione ex art. 2041 c.c. nei confronti della p.a., ricondotta alla cornice unitaria del diritto comune. V. A. ALBANESE, *Le Sezioni Unite e la questione del "riconoscimento"*, cit., 125 ss.

49. Sulla persistente rilevanza della verifica di *utilitas* e *arricchimento* in sede di riconoscimento ex art. 194 TUEL, distinta dal requisito dell'utilità nell'azione civilistica, v. P. PETTINARI, *op. cit.*, 98 ss.; Corte dei conti, Sez. Riunite in sede di controllo, delib. 14 ottobre 2011, n. 51, cit.

50. Cass., Sez. Un., 11 febbraio 1989, n. 1613, cit. Il principio per cui la nullità meramente formale non impedisce l'azione di arricchimento era già affermato in dottrina: v. E. MOSCATI, voce *Arricchimento (azione di)*, cit., 68 ss.; A. ALBANESE, *op. cit.*, 210 ss.

51. Sugli artt. 24 e 113 Cost. quali fondamenti dell'effettività della tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione, v. A. ROMANO TASSONE, *Situazioni giuridiche soggettive e processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 223 ss.; F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., 3 ss.

52. Sulla concezione funzionale della sussidiarietà ex art. 2042 c.c. come strumento di effettività del rimedio e non come barriera meccanica, v. A. ALBANESE, *op. cit.*, 185 ss.; P. GALLO, *op. cit.*, 312 ss.; E. MOSCATI - A. ALBANESE (a cura di), *op. cit.*, 58 ss.

53. La sintesi sistematica proposta nel testo si ricollega alla concezione integrata del buon andamento elaborata da V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, 23 ss., e agli sviluppi più recenti in materia contabilistica: R. GAROFOLI - G. FERRARI, *op. cit.*, 1856 ss.; si consenta il rinvio a T. TESSARO, *., MARGHERITA BERTIN , Elena Tomassini Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1, Torino, Giappichelli, 2026.*, 145 ss.