

Rubrica legale

L'indebito arricchimento nell'esecuzione d'opera professionale in favore della pubblica amministrazione

Franco Tului



A. Lorenzetti, *Securitas*, particolare del *Buon Governo*. Gli effetti in campagna, 1338. Siena.

Abstract. In the relations that are established between the architect and the public administration, on the basis of a valid resolution of task, the professional man must have the wariness to underwrite the convention. In fact, the contract with which a public administration awards the assignment for the management of a project to a professional man asks for his validity the writing form "ad substantiam". The professional man that executed a professional service for want of a valid convention have the right to obtain a reimbursement for the unjustified richness that the public administration achieved with a convention that the being recognized the utility of the work or of the service in an explicit way, with a formal deed that is to say in an implicit way.

I. Il caso che si espone si verifica con notevole frequenza nei rapporti tra il Professionista ed una Pubblica amministrazione.

Un architetto ha ricevuto da un Comune, con valida delibera, recante anche l'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte, l'incarico di redigere un progetto esecutivo.

L'architetto, confidando su quanto disposto nella stessa delibera in ordine alla prevista pronta approvazione, con successivo atto deliberativo, dello schema di convenzione, in ragione dell'esigenza di celerità, sottolineata in più occasioni dal Comune committente, da esecuzione all'incarico ricevuto. Terminata l'esecuzione il progetto è consegnato al Comune che, peraltro, nelle more non provvede a redigere ed a fare sottoscrivere al professionista il testo della convenzione e che, ciò non di meno, utilizza il progetto.

Il Professionista, visti inutili i tentativi di conseguire dal Committente il pagamento delle proprie competenze, domanda ed ottiene, dal proprio Ordine, l'approvazione della parcella relativa a quanto frutto della propria opera professionale e richiede giudizialmente, con ricorso per decreto ingiuntivo, il pagamento.

Avverso il decreto ingiuntivo il Comu-

ne committente propone opposizione sostenendo, in mancanza di una convenzione scritta, la insussistenza di un valido conferimento dell'incarico al professionista.

Il Tribunale accoglie l'opposizione del Comune sul presupposto che il contratto con il quale una pubblica amministrazione conferisce l'incarico per la redazione di un progetto ad un libero professionista richiede per la sua validità la forma scritta *ad substantiam*, posto che solo in tale modo è individuabile il contenuto della volontà negoziale e così possibile il controllo dell'autorità tutoria.

II. Il Professionista deve, quindi, avere cura, prima di iniziare l'esecuzione delle prestazioni individuate nell'incarico conferito con un valida delibera, di sottoscrivere la relativa convenzione con il Comune.

Ove, peraltro, la convenzione non sia stata sottoscritta si ritiene che il Professionista abbia comunque diritto ad ottenere un indennizzo per l'ingiustificato arricchimento che la pubblica amministrazione ha conseguito.

L'azione generale di arricchimento, la quale è finalizzata ad evitare che si possano verificare spostamenti patrimoniali senza giustificazione, è disci-

Note/Bibliografia

¹Cass. civ., sez. III, 27 giugno 2002, n. 9348.

²Ai sensi dell'art. 151 del R.D. 4 febbraio 1915 n. 148 e ora, esplicitamente, dell'art. 36 della legge 8 giugno 1990 n. 142 (Cass. 25.01.1994 n. 715).

³Cass. 26 luglio 1999, n. 8070.

⁴Cass. 26 aprile 1999 n. 4125; 23 maggio 1995 n. 5638; 10 dicembre 1994 n. 1056; 17 marzo 1994 n. 2544.

plinata dall'art. 2041 del codice civile che recita: "Chi, senza una giusta causa, si è arricchito a danno di un'altra persona è tenuto ... a indennizzare quest'ultima...".

La norma sembra richiedere la sussistenza di un arricchimento di un determinato soggetto nei confronti di un altro in assenza di una causa giustificativa ed un collegamento diretto tra arricchimento e depauperamento.

Poste queste semplici premesse occorre, peraltro, sottolineare che quando l'azione di indebito arricchimento è fatta valere nei confronti della pubblica amministrazione essa deve possedere un ulteriore requisito.

Secondo la giurisprudenza, infatti, "L'azione di indebito arricchimento nei confronti della pubblica amministrazione differisce da quella ordinaria in quanto non è sufficiente il fatto materiale dell'esecuzione di un'opera o di una prestazione vantaggiosa per l'ente pubblico, che deve essere provato dall'attore, ma è necessario che l'ente abbia riconosciuto l'utilità dell'opera o della prestazione in maniera esplicita, con atto formale, ovvero in modo implicito; il riconoscimento implicito, a differenza di quello esplicito, che deve essere adottato dagli organi deliberativi dell'ente (nel caso del Comune, dal consiglio e dalla giunta comunale), può promanare anche dagli organi rappresentativi dell'ente pubblico (nel caso del Comune, dal sindaco nella sua qualità di legale rappresentante del Comune ex art. 36 L. 8 giugno 1990 n. 142); esso tuttavia presuppone pur sempre o atti formali degli organi deliberativi ovvero comportamenti, quali la consapevole utilizzazione della prestazione o dell'opera, posti in essere, senza il rispetto delle prescritte formalità, dagli organi rappresentativi, dai quali si possa desumere inequivocamente e con certezza un effettivo giudizio positivo circa il vantaggio o l'utilità dell'opera o della prestazione eseguita dal privato. Ai fini del riconoscimento implicito sono invece ininfluenti la semplice conoscenza dell'esecuzione

ne dell'opera o della prestazione, acquisita dalla pubblica amministrazione in un momento successivo, ovvero la consapevole tolleranza dell'altrui apporto vantaggioso, trattandosi di elementi non casualmente collegati ad un comportamento del sindaco idoneo a mettere a disposizione dell'ente la prestazione o l'opera e a manifestare con fatti concludenti e univoci il riconoscimento della loro utilità.¹"

Secondo la Corte di Cassazione, dunque, l'azione di indebito arricchimento nei confronti della pubblica amministrazione differisce da quella ordinaria per la ragione che non è sufficiente il fatto materiale dell'esecuzione di un'opera o di una prestazione vantaggiosa per l'ente pubblico, fatti questi entrambi che, si badi, debbono essere dimostrati dal Professionista ma è necessario che l'ente abbia riconosciuto tale utilità o in maniera esplicita, con un atto formale o in modo implicito.

Nella motivazione della sentenza riportata si spiega che, concretandosi il riconoscimento dell'utilità in una manifestazione di giudizio e non di volontà, il riconoscimento "esplicito non può essere adottato se non dagli organi deliberativi dell'ente, che, nel caso del Comune, sono il consiglio e la giunta comunale". Il riconoscimento "implicito" invece, può promanare tanto, come è naturale, dagli stessi organi deliberativi abilitati ad emanare il riconoscimento esplicito, quanto dagli organi rappresentativi dell'ente, e pertanto dal sindaco che agisca in tale qualità, ossia nella veste, che gli compete, di legale rappresentante del Comune².

Beninteso, perché possa configurarsi un riconoscimento implicito, sono indispensabili, in ogni caso, atti formali degli organi deliberativi o comportamenti posti in essere senza il rispetto delle prescritte formalità dagli organi rappresentativi, dai quali si possa desumere inequivocamente, e dunque con certezza, un effettivo giudizio positivo circa il vantaggio o l'utilità del-

l'opera o della prestazione eseguita dal privato³.

Risulta così chiara l'affermazione, ricorrente nella giurisprudenza, secondo cui il riconoscimento implicito dell'utilità può consistere nell'utilizzazione della prestazione consapevolmente attuata dagli organi rappresentativi della pubblica amministrazione⁴.

Infatti, perché l'utilizzazione sia "consapevolmente attuata" dall'organo rappresentativo, è indispensabile che l'opera o la prestazione, che si risolve in un arricchimento per il Comune, sia causalmente collegata a un comportamento del sindaco, idoneo a metterla a disposizione dell'ente e a manifestare all'esterno, per ciò solo, con fatti concludenti e univoci, il riconoscimento della sua utilità.

Quanto all'entità dell'indennizzo è stato sostenuto che questa consisterebbe nella minor somma tra il valore della diminuzione patrimoniale sofferta e la misura dell'arricchimento altrui.

III. In estrema sintesi possono formularsi le seguenti osservazioni:

- a. allorché il Professionista riceva da un Comune o comunque da altra pubblica amministrazione un incarico professionale, con valida delibera, è bene attendere, prima di dare corso all'esecuzione dello stesso, la sottoscrizione della convenzione;
- b. Il contratto con il quale una pubblica amministrazione conferisce l'incarico per la redazione di un progetto ad un libero professionista richiede per la sua validità la forma scritta *ad substantiam*.
- c. Ove la convenzione non sia stata sottoscritta si ritiene che il Professionista abbia comunque diritto ad ottenere un indennizzo per l'ingiustificato arricchimento che la pubblica amministrazione ha conseguito a condizione che l'ente abbia riconosciuto l'utilità dell'opera o della prestazione in maniera esplicita, con atto formale, ovvero in modo implicito.