

L'arricchimento senza causa e l'arricchimento ingiustificato della Pubblica Amministrazione

Autore: Adele Portera

In: Diritto amministrativo

Sommario: 1. Introduzione: l'arricchimento senza causa. 2. L'azione e le condizioni di ammissibilità. 3. L'arricchimento ingiustificato della Pubblica Amministrazione.

1. Introduzione: l'arricchimento senza causa.

L'arricchimento senza causa è un istituto civilistico che dà luogo a situazioni di diritto soggettivo perfetto e che trova un'espressa disciplina sia negli articoli 2041 e 2042 c.c., sia in alcune normative di settore (in materia cambiaria, l'art. 67 R.D. 1669/1933; in riferimento all'assegno, l'art. 59 R. D. 1736/1933). Si tratta di una figura che risponde alla regola generale secondo la quale non sono ammessi arricchimenti ingiustificati né spostamenti patrimoniali ingiustificabili, tanto nei rapporti tra privati quanto in quelli tra il privato e la Pubblica Amministrazione. L'obiettivo è, infatti, quello di consentire la reintegrazione del patrimonio del soggetto che ha subito un'ingiusta diminuzione patrimoniale[1].

Si è molto discusso in merito alla natura di tale rimedio: dottrina e giurisprudenza sono concordi nell'individuare l'intento del legislatore di circoscrivere l'ambito di applicazione dell'istituto attraverso la qualificazione dell'azione de qua come sussidiaria; tuttavia, mentre alcuni autori ritengono sussistente una vicinanza dell'istituto esaminato con la responsabilità civile, altri lo ricollegano alle obbligazioni nascenti dalla legge ovvero agli atti o fatti idonei a produrre obbligazioni ai sensi dell'art. 1173 c.c. [2]. L'arricchimento senza causa costituisce una figura che si è evoluta nel corso della storia, già a partire dal diritto romano. In particolare, i giuristi romani hanno provveduto, in un primo momento, alla estensione a tale istituto della disciplina prevista per le figure contrattuali tipiche e, in un secondo momento, alla creazione della classe dei cd. quasi contratti[3]. Solo a partire dalla fine del diciannovesimo secolo, appare possibile individuare una vera e propria categoria di rimedi restitutori che ricomprende fattispecie tra loro diverse e che troviamo attualmente disciplinate nel codice civile: il pagamento di indebito (artt. 2033 ss. c.c.), la gestione di affari altrui (artt. 2028 ss. c.c.), l'arricchimento senza causa (artt. 2041 e 2042 c.c.).

Volume consigliato

2. L'azione e le condizioni di ammissibilità.

Con specifico riguardo all'arricchimento senza causa, il legislatore ha previsto un'azione autonoma, generale e residuale (azione di ingiustificato arricchimento), la quale si caratterizza per la diversità di causa petendi rispetto agli altri rimedi approntati dall'ordinamento[4]. In particolare, si possono individuare diversi elementi costitutivi della fattispecie de qua: l'arricchimento, la diminuzione patrimoniale, il nesso di causalità, il difetto di giusta causa[5].

L'arricchimento può consistere tanto nel conseguimento di una qualche forma di lucro, di profitto o di incremento patrimoniale, quanto nell'ottenimento di un risparmio di spesa o di una mancata perdita economica. L'arricchimento deve essere effettivo e può derivare da un fatto ingiusto o essere conseguenza del comportamento del soggetto che subisce la perdita (cd. imposto). Esso è sottoposto a una valutazione sia oggettiva sia soggettiva, ma è dubbio che assuma rilevanza qualora abbia natura esclusivamente non patrimoniale. La diminuzione patrimoniale viene spesso identificata con il danno subito da uno dei due soggetti protagonisti del rapporto, anche se sarebbe più opportuno fare riferimento al generale concetto di pregiudizio, inteso quale lesione di una situazione giuridicamente tutelata[6]. A tal proposito, si è rilevato come anche l'utilizzo improprio dell'immagine altrui possa comportare un ingiustificato arricchimento nell'ambito, per esempio, delle campagne pubblicitarie (cd. right to publicity)[7].

Con riguardo al nesso di causalità, appare necessario che sussista un collegamento reciproco tra arricchimento e pregiudizio e che quest'ultimo sia conseguenza immediata e diretta del primo. Inoltre, si ritiene che il fatto generatore dell'arricchimento debba essere unico e lecito, al fine di garantire la certezza dei traffici giuridici e, in particolare, dell'identificazione dell'istituto in esame e per evitare che si faccia riferimento ad ipotesi riconducibili alla responsabilità ex art. 2043 c.c.[8].

Il difetto di giusta causa va, poi, inteso quale assenza di una causa giustificatrice dello squilibrio patrimoniale realizzatosi. Si può fare, in proposito, riferimento all'assenza dell'accordo tra le parti. In ogni caso, l'onere della prova ricade sull'attore che lamenta il depauperamento: lo stesso deve, quindi, fornire all'organo giudicante gli elementi idonei a dare prova della sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie[9].

La principale condizione di ammissibilità dell'azione di ingiustificato arricchimento è costituita dal fatto che non sia più possibile ricorrere ad altre tipologie di rimedi: l'azione de qua ha, quindi, carattere sussidiario ai sensi dell'art. 2042 c.c. Si tratta di un principio che deriva dalla tradizione francese e che risponde all'intento di circoscrivere l'ambito di applicazione dell'istituto in esame. Ci si è interrogati sulla possibilità di abbracciare una nozione di sussidiarietà in astratto o in concreto: accogliendo tale ultimo orientamento, sarebbe possibile ricorrere all'azione ex art. 2041 c.c., in mancanza di un rimedio diverso anche a causa del decorso del termine di prescrizione per lo stesso previsto.

In ogni caso, l'azione di ingiustificato arricchimento appare spesso meno appetibile degli altri rimedi approntati dall'ordinamento, in quanto richiede che l'arricchimento sia effettivo. L'azione si prescrive nell'ordinario termine decennale (art. 2946 c.c.), il quale, ai sensi dell'art. 2935 c.c., decorre dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere e, in particolare, dal giorno dell'ingiustificato pagamento.

Inoltre, in materia di diritto internazionale privato, l'art. 61 l. 218/1995 prevede che, nelle ipotesi di obbligazioni nascenti dalla legge nelle quali rientra anche l'arricchimento senza causa, si applica la legge dello Stato in cui si è verificato il fatto da cui deriva l'obbligazione.

Qualora il giudice accerti la natura ingiustificata dell'arricchimento, il soggetto arricchito sarà condannato alla restituzione, se si tratta di una cosa determinata, o alla corresponsione di un indennizzo, il quale può ricomprendere il danno emergente, ma non il lucro cessante[10], e tenere conto dell'eventuale svalutazione verificatisi. Tra l'altro, nelle ipotesi di maggior danno, è possibile riconoscere gli interessi compensativi ai sensi dell'art. 429 c. 3 c.p.c.; nel caso di pagamento anticipato, è riconosciuta, ex art. 1185 c. 2 c.c., la possibilità di ripetere la prestazione "nei limiti della perdita subita"[11].

3. L'arricchimento ingiustificato della Pubblica Amministrazione.

All'interno di tale contesto, peculiare è la posizione ricoperta dalla Pubblica Amministrazione. Nonostante, in passato, si sia dubitato in merito alla possibilità di riconoscere la sussistenza di un ingiustificato arricchimento in capo alla P.A., oggi tale rimedio si ritiene applicabile anche all'Amministrazione stessa. In particolare, trattandosi di istituto civilistico dal quale derivano situazioni di diritto soggettivo perfetto, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, fermo restando il limite interno del divieto di annullamento e di modifica dei provvedimenti amministrativi.

Dubbia appare, però, la possibilità di prevedere caratteri di specialità, rispetto al rimedio generale, ricollegabili alla natura del soggetto considerato. Per lungo tempo, invero, l'arricchimento ingiustificato della P.A. è stato ritenuto un rimedio con caratteristiche peculiari, in quanto si richiedeva non solo il fatto materiale costituito dall'arricchimento, ma anche che la P.A. riconoscesse, a seguito di una valutazione discrezionale, l'utilità dello stesso in maniera esplicita e con atto formale. Non si pretendeva, però, la presenza necessaria di un utile effettivo.

La Suprema Corte[12] ha stravolto tale prevalente orientamento, affermando che il requisito speciale costituito dal riconoscimento dell'utilità da parte della P.A., non ha alcun fondamento normativo e si pone in contrasto con quanto stabilito nella Costituzione. Nello specifico, dalla lettura congiunta degli artt. 24 e

113 Cost., si evince come la tutela del privato non possa essere preclusa da una scelta discrezionale della P.A.

Alla luce di quanto statuito dalla Corte di Cassazione in tale pronuncia e dell'orientamento dalla stessa abbracciato, appare, dunque, maggiormente corretto ricondurre l'arricchimento ingiustificato della P.A. al rimedio generale di cui agli artt. 2041 e 2042 c.c. L'attore (il privato che si ritiene depauperato), di conseguenza, deve dare prova dell'altrui arricchimento, della propria diminuzione patrimoniale, dell'assenza della giusta causa, del nesso di causalità. Di converso, l'Amministrazione può, in ogni caso, eccepire che l'arricchimento non è stato voluto o che non ha avuto consapevolezza dello stesso.

In tale contesto, si pongono diverse problematiche in riferimento alla possibilità di riconoscere la sussistenza di un arricchimento ingiustificato della P.A. nelle ipotesi di svolgimento di mansioni superiori da parte di un dipendente della stessa. Si discute, infatti, in merito alla identificazione di una effettiva diminuzione patrimoniale ai danni del dipendente[13]. Diverso e pacificamente ammesso è, invece, il caso in cui la P.A. abbia tratto profitto dall'attività lavorativa di un privato, non formalmente legato da alcun rapporto di lavoro, ma che, con il suo operato, abbia colmato una lacuna organizzativa dell'Amministrazione stessa[14].

Volume consigliato

Note

[1] Cfr. C. M. Bianca, *Diritto Civile*, 5, *La Responsabilità*, Milano, 2012, p. 809 ss.

[2] Cfr. C. M. Bianca, *L'ingiustificato arricchimento*, in *Istituzioni di diritto privato*, ed. Giuffrè, Milano, 2014, p. 277 ss.

[3] Cfr. P. Gallo, *Quasi contratti*, in *DI Sez. Civ.*, 4a ed., vol. XVI, Torino 1997, p. 154 ss.

[4] Cfr. Cass. Civ., Sez. III, 11 ottobre 2012, n. 17317.

[5] Cfr. Cass. Civ., Sez. III, 24 settembre 2015, n. 18878.

[6] In riferimento alla liquidazione di carattere equitativo ex art. 1226 c.c., cfr. Cass. Civ., Sez. I, ord. 9 aprile 2019, n. 14670; Cass. Civ., Sez. III, Sentenza 4 aprile 2019, n. 9317; Cass. Civ., Sez. III, Sentenza 6 ottobre 2015, n. 19986; 804 Cass. Civ., Sez. I, Sentenza 18 giugno 2008, n. 16577; Cass. Civ., Sez. III, Sentenza 29 marzo 2005, n. 6570.

[7] Cfr. G. Resta, in G. Alpa e G. Resta, *Le persone e la famiglia* 1. *Le persone fisiche e i diritti della*

personalità, in Trattato di diritto civile diretto da R. Sacco, Utet, Torino, 2019, pp. 145-632.

[8] Cfr. Cass., sez. III ord. , 21 giugno 2018, n. 16305.

[9] Cass. Civ., sez. III, 28 gennaio 2013, n. 1889.

[10] Cfr. Cass. Civ., Sezioni Unite 11 settembre 2008, n. 23385.

[11] Cfr. Cass. Civ., Sez. III, 23 maggio 2019, n. 13967.

[12] Cfr. Cass. Civ., Sezioni Unite 26 maggio 2015, n. 10798.

[13] Cfr. Consiglio di Stato, 26 febbraio 2019, n. 1322.

[14] Cfr. Cass., sez. III, 16 giugno 2018, n. 16793.

<https://www.diritto.it/larricchimento-senza-causa-e-larricchimento-ingiustificato-della-pubblica-amministrazione/>