

Arricchimento senza causa

L'actio de in rem verso nell'ordinamento degli Enti locali

di Roberto Severini - Segretario generale Ente locale

Il contributo, alla luce di alcune recenti sentenze del giudice di legittimità, analizza la peculiare applicazione dell'art. 2041 nell'ambito delle autonomie locali. Partendo dall'analisi generale dell'istituto lo studio si concentra sulla *ratio* dell'art. 191, comma 4, TUEL fondata sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche. Si pone, al di là di ogni altra considerazione, una domanda di fondo: perché una norma ritenuta così rilevante trova applicazione in un ambito pubblicistico così ristretto.

Premessa ed inquadramento dell'istituto

L'azione per ingiustificato arricchimento (fonte legale di obbligazioni), che trova applicazione allorché la locupletazione di un soggetto a danno dell'impovertito sia avvenuta in assenza di una giusta causa, esprime un principio generale del nostro ordinamento con funzione di chiusura del sistema (1). Si tratta di un'azione residuale che entra in gioco, come evidenziato dall'art. 2042 Cod. civ., quando non sono presenti altre soluzioni.

La peculiare connotazione di tale azione nei confronti della Pubblica Amministrazione è stata superata da un recente pronuncia delle SS.UU. della Corte di Cassazione (2). In precedenza, la consolidata giurisprudenza di legittimità, al fine di tutelare le finanze pubbliche e di preservare la discrezionalità della Pubblica Amministrazione dalla possibile ingerenza del giudice ordinario, riteneva che l'azione di cui all'art. 2041 non potesse operare con gli stessi meccanismi previsti per i soggetti privati. Era, dunque, ricorrente nella giurisprudenza l'affermazione che per l'utile esperimento dell'azione nei confronti della PA occorre anche un riconoscimento, espresso o tacito, consentendo all'amministrazione interessata di valutare l'utilità dell'opera, del servizio, o della prestazione e la conseguente rispondenza alle finalità istituzionali.

Le Sezioni Unite, stante il dato letterale della norma, "nonché la funzione dell'istituto che è quella di eliminare l'iniustizia prodottasi mediante uno spostamento patrimoniale privo di giustificazione di fronte al diritto,

sancendone la restituzione, riconducono l'arricchimento ad una dimensione fattuale di evento oggettivo, escludendo che la qualificazione pubblicistica del soggetto arricchito possa essere evocata a fondamento di una riserva di discrezionalità in punto di riconoscimento dell'arricchimento e/o del suo ammontare". La Corte esclude che vi possa essere una ingerenza del giudice ordinario nelle scelte discrezionali dell'amministrazione, pertanto "[...] ciò che il privato attore ex art. 2041 Cod. civ., nei confronti della P.A. deve provare è il fatto dell'arricchimento; e il relativo accertamento da parte del giudice non incorre nei limiti di cognizione ai sensi della Legge 20 marzo 1865, n. 2248, art. 4, all. E, trattandosi di verificare un evento patrimoniale oggettivo, qual è l'arricchimento, senza che l'amministrazione possa opporre il mancato riconoscimento dello stesso, perché altrimenti si riconoscerebbe all'amministrazione una posizione di vantaggio che è priva di base normativa". In assenza di disposizioni normative derogatorie, nei confronti della Pubblica Amministrazione non possono non trovare applicazione le norme desumibili dal Codice civile in materia di ingiustificato arricchimento. Nessun trattamento differenziato si giustifica in base alla natura pubblica di uno dei soggetti coinvolti "e poiché il riconoscimento dell'utilità non costituisce requisito dell'azione di indebito arricchimento, il privato attore ex art. 2041 Cod. civ., nei confronti della P.A. deve provare - e il giudice accertare - il fatto oggettivo dell'arricchimento, senza che l'amministrazione possa opporre il mancato riconoscimento dello stesso, potendo essa, piuttosto, eccepire e

(1) C.M. Bianca, Diritto Civile, 5, *La Responsabilità*, Milano, 2012, 809 ss.

(2) Cass., SS.UU., sentenza, 26 maggio 2015, n. 10798.

dimostrare che l'arricchimento non fu voluto o non fu consapevole".

La Corte, nelle argomentazioni citate, anticipa un *modus decidendi* recentemente riproposto in materia di occasionalità necessaria. Sempre le Sezioni unite (3), in relazione all'estensione della responsabilità dell'amministrazione per fatti dei propri dipendenti, hanno sposato l'orientamento minoritario della giurisprudenza di legittimità. Precisando che anche in ambito pubblicistico, senza deviazioni dalla disciplina codicistica, trova applicazione l'art. 2049 Cod. civ.

Appare evidente il solco entro cui si muove la giurisprudenza di legittimità: la natura pubblica del soggetto coinvolto non può comportare una deroga alla normativa privatistica.

La disciplina degli Enti locali

Esaurita questa breve premessa, necessaria per inquadrare l'istituto, è possibile procedere nell'analisi della specifica disciplina applicabile agli Enti locali. La norma di riferimento è l'art. 191 TUEL (D.Lgs. n. 267/2000) (4), che trova applicazione per tutti i debiti contratti dalle Amministrazioni Locali (la disciplina era stata introdotta per la prima volta nell'art. 23 del D.L. n. 66/1989, convertito in Legge n. 144/1989, riprodotto senza sostanziali modifiche dal D.Lgs. n. 77/1995, art. 35 ed ora rifluito nel D.Lgs. n. 267/2000, art. 191).

La peculiarità della norma, un *unicum* nell'ordinamento giuridico interno, si coglie leggendo una recente sentenza della Corte di cassazione (5). "La giurisprudenza di questa Corte infatti esclude l'*actio de in rem verso* solo con riferimento agli ordini di beni e servizi effettuati dagli Enti locali e in relazione alla responsabilità del funzionario che ha affidato forniture e servizi in violazione della normativa pubblicistica, proprio perché in tale ipotesi al fornitore imputerito compete, in forza di legge, altra azione,

con conseguente esclusione del requisito della residualità". Ancor più esplicito il ragionamento della Corte di cassazione (6) con riferimento ad una azienda ospedaliera ed alla autorizzazione di un servizio complementare da parte del Direttore generale, quest'ultimo "dovrà rispondere senz'altro del suo operato davanti al proprio datore di lavoro; tuttavia non risulta esperibile nei suoi confronti un'azione diretta da parte della [... *omissis* ...] stante l'inapplicabilità alla fattispecie della normativa, riguardante unicamente le amministrazioni provinciali e comunali nonché le comunità montane, di cui al D.L. n. 66 del 1989, art. 23 (conv. in Legge 24 aprile 1989, n. 144, abrogato dal D.Lgs. n. 25 febbraio 1995, n. 77, art. 123, comma 1, lett. n, ma riprodotto senza sostanziali modifiche dall'art. 35, del medesimo decreto e infine rifluito nel D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 191) che, per i casi di richiesta di prestazioni o servizi non rientranti nello schema procedimentale di spesa tipizzato dalla stessa normativa, ha previsto la costituzione di un rapporto obbligatorio diretto con l'amministratore o funzionario responsabile, correlativamente rimettendo all'ente pubblico la valutazione esclusiva circa l'opportunità o meno di attivare il procedimento del riconoscimento del debito fuori bilancio nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente stesso (cfr. D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 194, lett. e); vedi Cass., SS.UU., Sentenza n. 10798 del 2015)". Secondo gli ermellini "Ove si consideri che l'imputazione alla sfera giuridica diretta e personale dell'amministratore o del funzionario degli effetti dell'attività condotta in violazione delle regole contabili relative alla gestione degli Enti locali opera, in via eccezionale, uno iato nel rapporto di immedesimazione organica, impedendo di configurare una corresponsabilità dell'amministrazione accanto a quella dei funzionari secondo lo schema delineato dall'art. 28 Cost.

(3) Cass., SS.UU., sentenza, 16 maggio 2019, n. 13246.

(4) Art. 191. Regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese (articolo così modificato dall'art. 74 del D.Lgs. n. 118/2011, introdotto dal D.Lgs. n. 126/2014):

"1. Gli Enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5. Nel caso di spese riguardanti trasferimenti e contributi ad altre amministrazioni pubbliche, somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, il responsabile del procedimento di spesa comunica al destinatario le informazioni relative all'impegno. La comunicazione dell'avvenuto impegno e della relativa copertura finanziaria, riguardanti le somministrazioni, le forniture e le prestazioni professionali, è effettuata contestualmente all'ordinazione della prestazione con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Fermo restando quanto disposto al comma 4, il terzo interessato, in mancanza della

comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati.

2. Per le spese previste dai regolamenti economici l'ordinazione fatta a terzi contiene il riferimento agli stessi regolamenti, alla missione e al programma di bilancio e al relativo capitolo di spesa del piano esecutivo di gestione ed all'impegno. [...]

4. Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni."

(5) Cass., Sez. I, ordinanza, 14 ottobre 2019, n. 25861.

(6) Cass., Sez. I, ordinanza, 26 febbraio 2020, n. 5130.

(Corte cost., ord. n. 26 del 2001; Cass., SS.UU., 18 dicembre 2014, n. 26657), appare evidente come la disposizione ora contenuta nel D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 191 non sia applicabile in via analogica nell'ipotesi di acquisizione di beni o di servizi nell'interesse di enti pubblici diversi, come nella specie, da quelli sopra menzionati. Risulta quindi proponibile per questo motivo l'azione residuale di ingiustificato arricchimento nei confronti dell'Azienda [omissis] ai sensi dell'art. 2042 Cod. civ.”.

Occorre comprendere la *ratio* di una norma con un ambito di applicazione così limitato. La volontà del legislatore è di apprestare una particolare coerenza alle disposizioni poste a salvaguardia delle procedure contabili. Al centro della tutela il corretto utilizzo delle risorse pubbliche. Per comprenderne la portata si prende spunto da una vicenda relativa alla richiesta di una IPAB di pagamento di alcune rette per il ricovero di anziani maturate dopo la scadenza della convezione con un Ente locale. La Corte d'Appello di Palermo, in accoglimento del gravame del Comune e in conseguente riforma della pronuncia del Tribunale di Palermo in data 3 febbraio 2010, ha rigettato la domanda, trattandosi di “credito fondato su un titolo convenzionale ormai scaduto al momento delle prestazioni assistenziali dedotte in giudizio”. La Corte di cassazione (7) in merito al giudizio del giudice siculo ha ricordato il proprio consolidato indirizzo: “Quanto al merito va osservato come questa Corte abbia già avuto modo di affermare in tema di servizi socio-assistenziali nella Regione siciliana, che il ricovero di persone affette da disabilità psichica presso strutture private è ai sensi della L.R. n. 22 del 1986, art. 20 subordinato alla stipulazione di apposita Convenzione da parte del Comune, nonché (ai sensi del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 153, comma 5, artt. 183, 191 e 193) all'attestazione della relativa copertura finanziaria, la cui sussistenza condiziona anche il pagamento dei corrispettivi delle prestazioni erogate che, pur trovando fondamento nella tutela di un diritto costituzionalmente protetto, non ne giustificano l'attuazione incondizionata, imponendosi un bilanciamento con altri interessi di pari rango,

ravvisabili nelle effettive risorse organizzative e finanziarie di cui l'ente dispone, che si traducono poi nell'osservanza delle disposizioni sui contratti della PA (v. Cass., 13 dicembre 2018, n. 32310; Cass. n. 14006-10)”. Il ragionamento della Corte va al di là dei peculiari confini dell'ordinamento autonomo della Regione siciliana (8). Al riguardo nella medesima sentenza segnala di avere già “avuto modo di osservare che il suindicato principio del necessario bilanciamento degli interessi protetti dai servizi socio-assistenziali nella regione siciliana con altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che il legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone”, prescinde invero dalla natura degli assistiti, l'obbligo del Comune di disporre il ricovero di soggetti presso strutture private essendo sempre subordinato all'attestazione della relativa copertura finanziaria, D.Lgs. n. 267 del 2000, ex artt. 183 e 191 recante l'attuale T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (cfr., con riferimento ai disabili psichici, Cass., 13 dicembre 2018, n. 32310), applicabile anche ai Comuni della Regione Sicilia (cfr. Cass., Sez. Un., 19 dicembre 2014, n. 26657, e, conformemente, Cass., 20 marzo 2018, n. 6970)”. La reazione scelta dall'ordinamento è di spezzare l'immedesimazione organica, determinando l'insorgenza del vincolo obbligatorio direttamente con il funzionario (amministratore). Tra le tante pronunce che ribadiscono il chiaro tenore letterale delle disposizioni contenute nel TUEL si può citare il *casus decidendi* affrontato dalla Sezione terza della Corte di Cassazione nel 2017 (9). La pronuncia richiama un approdo pretorio consolidato. In sostanza in mancanza di una formale deliberazione, adottata nelle forme prescritte del cit. D.Lgs. n. 267/2000, art. 193, comma 2 e art. 191, comma 4, il giudice di legittimità esclude “la stessa imputabilità dell'obbligazione all'Amministrazione, prevedendo che il rapporto s'instauri direttamente tra il privato fornitore e l'amministratore, il funzionario o il dipendente che hanno consentito la fornitura, i quali rispondono con il loro patrimonio, con la conseguente esclusione dell'esperibilità dell'azione d'ingiustificato

(7) Cass., Sez. III, ordinanza, 8 novembre 2019, n. 28805.

(8) La Corte di Cassazione precisa che la norma “contrasterebbe con le disposizioni (poste a presidio del buon andamento della Pubblica Amministrazione) che prevedono come obbligatoriamente propeudeutica rispetto a qualsiasi spesa l'esistenza di uno specifico preventivo impegno contabile, registrato dal ragioniere o dal segretario sul competente capitolo di bilancio di previsione”, ed “estraneo, rispetto alle obbligazioni di natura contrattuale in considerazione, l'impegno degli Enti locali a reperire per tempo le risorse necessarie per garantire la continuità del servizio”, precisando che l'“inserimento, nella convenzione di cui si discute, di

una pattuizione che sostanzialmente comporterebbe l'esonero delle Pubbliche Amministrazioni dall'obbligo di informare il proprio regime di spesa alle previsioni ed alle disponibilità di bilancio, pertanto, si risolverebbe nell'introduzione di una condizione contrattuale nulla, perché contrastante con le già richiamate disposizioni che impongono proprio il rispetto del canone dell'equilibrio economico e finanziario, peraltro ormai assoggettato ai rigidi parametri di stabilità dipendenti dalla programmazione nazionale e dal rispetto dei cogenti obblighi internazionali assunti dall'Italia nel quadro Europeo”.

(9) Cass., Sez. III, ordinanza, 19 maggio 2017, n. 12608.

arricchimento, per difetto del requisito della sussidiarietà prescritto dall'art. 2042 Cod. civ., il quale presuppone che nessun'altra azione sia proponibile non solo nei confronti dell'arricchito, ma anche nei confronti di terzi (cfr. Cass., Sez. 1, 30 ottobre 2013, n. 24478; Cass. 14 ottobre 2010, Cass. n. 21242; 22 maggio 2007, n. 11854)".

La terza sezione dà seguito all'orientamento secondo cui "la questione riguardante l'accertamento dell'utilità della prestazione è destinata a porsi soltanto nel caso in cui l'Amministrazione abbia espressamente provveduto al riconoscimento del debito fuori bilancio, assumendo a suo carico l'obbligazione nei limiti consentiti dalle preminenti esigenze di salvaguardia degli equilibri di bilancio, ovvero nel caso in cui il funzionario, l'amministratore o il dipendente, responsabili nei confronti dell'autore della prestazione, proponano a loro volta l'azione di cui all'art. 2041 Cod. civ., nei confronti dell'Amministrazione (Cass., Sez. 6, 23 gennaio 2014, n. 1391)".

Le azioni a tutela del funzionario (amministratore) e quelle a tutela del terzo

È chiaro che di fronte ad una norma che si pone come un'eccezione nell'ordinamento interno, la giurisprudenza e la dottrina si siano interrogate sui rimedi messi a disposizione dei soggetti coinvolti.

Sul tema si è confrontata la stessa giurisprudenza costituzionale (10), chiamata a pronunciarsi sulla normativa antesignana all'attuale art. 191 del D.Lgs. n. 267/2000. La Consulta ha riconosciuto la possibilità per il funzionario (amministratore) di agire nei confronti dell'ente con l'azione di ingiustificato arricchimento, inoltre, il "contraente privato è legittimato, *utendo iuribus* del funzionario (o amministratore) suo debitore, ad agire contro la Pubblica Amministrazione - anche contestualmente alla proposizione della domanda per il pagamento del prezzo nei confronti di costui - in via surrogatoria *ex art. 2900 cod. civ.* 'per assicurare che siano soddisfatte o conservate le sue ragioni' quando il patrimonio del funzionario (o amministratore) non offra adeguata garanzia."

Con riguardo alla norma in vigore la dottrina ritiene che non sia possibile negare all'impovertito (funzionario od amministratore) l'azione di arricchimento senza causa (art. 2041 Cod. civ.) nei confronti dell'Ente locale (11). Il rapporto, a questo punto trilaterale, in presenza dei requisiti di legge consentirebbe al terzo di agire con l'azione surrogatoria nei confronti dell'ente nel caso di inerzia. Invero occorre dare atto che non sono mancate sentenze che rigettano tale ragionamento, in quanto contrastante con l'intento della norma: ossia di individuare come responsabili esclusivamente i soggetti indicati (12) - (13). Il ragionamento della Corte, riportato in un *obiter dictum*, si pone esplicitamente in contrasto con la risalente interpretazione della Consulta: "Orbene - si legge nella pronuncia citata - meditato ulteriormente il problema e malgrado il suggerimento del giudice delle leggi, che, ove si ammettesse la esperibilità dell'azione di indebito arricchimento nei confronti della PA da parte del funzionario (o dell'amministratore), che non abbia osservato per l'impegno di spesa fuori bilancio le prescritte procedure, si svuoterebbe la *ratio* della normativa che, come sopra precisato, giustifica la responsabilità esclusiva degli stessi, evidenziandone il fondamento in relazione al valore sostanziale assunto dal principio di legalità.

Di fatto, la conseguenza di tale esperibilità sarebbe che la prevista e prescritta responsabilità patrimoniale del funzionario (o dell'amministratore), inosservante delle procedure di cui alla disposizione normativa in esame, verrebbe meno e sarebbe elusa qualora, anche se nei limiti dell'indennizzo, egli potesse esperire, comunque, l'azione di indebito arricchimento".

Occorre dare conto che l'interpretazione maggioritaria - sempre riferita alle disposizioni vigenti prima dell'entrata in vigore del TUEL - smentisce tale approdo e riconosce all'impovertito (amministratore/funzionario) la possibilità di esercitare l'azione di arricchimento senza causa (art. 2041 Cod. civ.) nei confronti dell'Ente locale ribadendo il sistema di tutele già individuato dalla Corte costituzionale (14).

(10) Corte cost., sentenza, 18-24 ottobre 1995, n. 446 (Si veda anche Corte cost., sentenza, n. 295 del 1995).

(11) Cfr. V. Cingano, "L'indennizzo per l'arricchimento senza causa conseguito dall'Ente locale", in *Danno e Resp.*, 2017, 5, 539.

(12) Corte di Cassazione n. 9447/2010.

(13) Per una completa analisi delle diverse posizioni si rinvia a T. Tessaro, "Responsabilità diretta del funzionario od

amministratore e limiti di riconoscibilità del debito fuori bilancio comunale", relazione tenutasi al convegno del 23 novembre 2018 a Castelfranco Veneto sul tema "Nuovi profili di responsabilità della Pubblica Amministrazione e danno" e pubblicata sul sito <http://www.amministrativisteneti.it/>.

(14) Cass., Sez. I, 3 aprile 2017, n. 8630.

Le azioni a tutela del funzionario (amministratore)

Azione di arricchimento senza causa (art. 2041 Cod. civ.)

Le azioni a tutela del terzo

Azione surrogatoria (art. 2900 Cod. civ.)

In questa direzione anche il tribunale di Napoli con una sentenza del 2017 nella quale riconosce al terzo la possibilità di presentare domanda di indebito arricchimento ai sensi dell'art. 2041 Cod. civ., in via surrogatoria rispetto al funzionario che aveva consentito lo svolgimento delle prestazioni. Il caso si riferisce al compenso per la collocazione di tre distributori per la erogazione automatica di sacchetti per la raccolta differenziata per i mesi di gennaio, febbraio e marzo 2013, con contratto in scadenza a dicembre 2012. Il *casus decidendi* è stato prima appellato dal Comune, ricorso accolto dalla Corte d'Appello per ragioni processuali (dichiarazione di inammissibilità della domanda ex art. 2041 in surrogatoria per ampliamento del tema d'indagine) ed infine ribaltato dalla Corte di Cassazione alla luce della contrarietà del ragionamento del giudice di appello ai principi espressi dalle Sezioni Unite nella sentenza n. 22404-2018 (15). Guardando la pronuncia esclusivamente sotto l'aspetto del merito, appare in tutta evidenza l'attualità del ragionamento della Corte costituzionale risalente agli anni Novanta, anche se per la conferma della decisione di merito occorre attendere la pronuncia della Corte d'Appello di Napoli in diversa composizione.

Conclusioni

Nell'ordinamento interno l'art. 191 TUEL (che assorbe normative già esistenti per gli Enti locali sin dal 1989) appare un *unicum*, non essendo

prevista una simile disposizione per gli altri settori della Pubblica Amministrazione. Neppure per le regioni, la cui disciplina contabile (D.Lgs. n. 118/2011) ha tratto spunto dal D.Lgs. n. 267/2000 in tema di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, è prevista una tale disciplina.

Appare non contestabile ed ancora attuale, allora, la scelta di sottoporla ad una interpretazione costituzionalmente orientata che consenta di superare l'innegabile *vulnus* cagionato ai soggetti coinvolti. Vero è che la norma impone al terzo di attendere la comunicazione dell'impegno di spesa, in assenza della quale lo stesso sarebbe esonerato dal fornire la prestazione. Viene richiesto dunque un comportamento diligente anche al privato fornitore. Non è comprensibile, però, che tale sbilanciamento di tutela a favore delle risorse pubbliche limiti la propria cogenza agli Enti locali. Si ripropone, dunque, la domanda di fondo anticipata nell'*abstract*, tesa a comprendere la ragione di un'applicazione così limitata della disposizione. Allora il ragionamento fatto dalla Consulta, ed oggi riproposto, appare l'unica soluzione plausibile. Al fine di non creare una evidente disparità di trattamento tra cittadini che contrattano con le autonomie locali e quelli che rivolgono le proprie prestazioni alle altre amministrazioni, si deve valorizzare il meccanismo trilaterale ipotizzato dalla Corte costituzionale. Pena altresì un eccessivo sbilanciamento a favore delle finanze pubbliche.

Senza contare che la norma potrebbe porre dei dubbi di compatibilità anche con le disposizioni comunitarie in materia di appalti e di effettività della tutela risarcitoria (16). Occorrerebbe indagare il legame tra le disposizioni del TUEL (artt. 183, 191 e 192) e quelle del codice degli appalti (D.Lgs. n. 50/2016) alla luce dell'art. 1, comma 2, della Dir. 89/665/CEE.

(15) La recente ordinanza della Cass., Sez. VI, 11 febbraio 2020, n. 3161 ha chiarito che per introdurre l'azione di ingiustificato arricchimento si "prescinde dal requisito dell'inserimento di un nuovo tema di indagine da parte dell'opponente e [si] richiede la mera sussistenza di ragioni di connessione, tra l'azione contrattuale e arricchimento senza causa".

(16) La verifica potrebbe prendere spunto dalla decisione della Corte di Giustizia Europea 30 settembre 2010 resa nella causa C-314/09 (Commissione c/Austria), conosciuta per avere affermato che "la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, la quale subordini il diritto ad

ottenere un risarcimento a motivo di una violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice al carattere colpevole di tale violazione, anche nel caso in cui l'applicazione della normativa in questione sia incentrata su una presunzione di colpevolezza in capo all'amministrazione suddetta, nonché sull'impossibilità per quest'ultima di far valere la mancanza di proprie capacità individuali e, dunque, un difetto di imputabilità soggettiva della violazione lamentata". In base alla disposizione riportata dall'art. 1, comma 2 della Dir. 89/665/CEE "gli Stati membri garantiscono che non vi sia alcuna discriminazione tra le imprese suscettibili di far valere un pregiudizio nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto, a motivo della distinzione effettuata dalla presente direttiva tra le norme nazionali che recepiscono il diritto comunitario e le altre norme nazionali".