

N. 25513/2021 R.Gen.Aff.Cont.

Cron. \_\_\_\_\_

Rep. \_\_\_\_\_

Sent. n. \_\_\_\_\_



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Tribunale di Napoli

10 SEZIONE CIVILE

Il Giudice, dott. Marcello Amura, ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa iscritta al n. 25513/2021 R.Gen.Aff.Cont. assegnata in decisione all'udienza del 14/11/2024 con la fissazione dei termini previsti dagli artt. 190 e 281quinquies, co. I, c.p.c.

TRA

*Parte\_1*, c.f.: *C.F.\_1* rappresentato e difeso, in forza di procura in atti, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. Ottavio Pannone, (cf *C.F.\_2*, dall'Avv. Marco Pannone (C.f. *C.F.\_3*) e dall'avv. Matilde Pannone (C.f. *C.F.\_4*), elettivamente domiciliati in Caserta alla via

Tescione n.14.

- PARTE ATTRICE

E

*Controparte\_1*, c.f.: *P.IVA\_1* in persona del l.r.p.t., elett.te dom.ta presso la sede dell'ente unitamente all'Avv. LUONGO MARIA FILOMENA, c.f.: *C.F.\_5* dal quale è rappresentato e difeso in virtù di procura in atti.



- PARTE CONVENUTA

Oggetto: Opposizione ad ingiunzione fiscale.

Conclusioni: i difensori delle parti hanno concluso come da verbale di causa.

#### RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

Con atto di citazione ritualmente notificato a mezzo pec in data 26 ottobre 2021, il signor *Parte\_1* ha inteso proporre opposizione avverso la "ingiunzione di pagamento" prot. n. 12820/22/Reg.Ing, emessa dalla *Controparte\_1* il 7 ottobre 2021 e notificata all'opponente in data 12 ottobre 2021 per euro 67.888,37, oltre interessi, correlata all'indebita erogazione di trattamenti economici ai sensi dell'art 2 della legge regionale 3/9/2002, n. 20 e legge regionale 25/03, norme caducate dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 146 del 8/5/2019.

In fatto, parte opponente ha dedotto di avere prestato la propria attività lavorativa, in qualità di comandante - da ottobre 2015 a marzo 2019- presso il Consiglio Regionale della Campania.

Ha, quindi, svolto una serie di doglianze, che verranno esaminate in parte motiva, volte a rimarcare la illegittimità della pretesa azionata, concludendo per l'affermazione di inesistenza dei diritti azionati dalla *Controparte\_1*.

Quest'ultima si è costituita contrastando le ragioni addotte da controparte.

Sospesa l'esecutorietà dell'ingiunzione impugnata, in assenza di istruttoria la causa è stata riservata in decisione previa concessione dei termini per scritti conclusionali di cui all'art.190 c.p.c..

\*\*\*

1§ Sull'inutilizzabilità dello strumento di cui all'art. dell'art. 2 del R.D. n. 639/1910

Con il motivo sub I parte attrice lamenta l'inutilizzabilità dello strumento di cui all'art.2 del R.D. n.639/1910, in difetto di una statuizione giudiziale che abbia accertato il diritto dell'Ente a percepire dette somme e l'obbligo dei lavoratori a corrisponderle.



La doglianza è da ritenersi infondata alla luce dei principi giurisprudenziali puntualmente richiamati dalla convenuta *Controparte\_1* in sede di costituzione in giudizio.

In particolare la Suprema Corte di Cassazione ha condivisibilmente affermato che *“l’azione di ripetizione d’indebito oggettivo, ove esperita dalla P.A. (nella specie, per il recupero di somme pagate a dipendente pubblico nell’ambito del rapporto di lavoro), può essere esercitata con il procedimento d’ingiunzione di cui all’art. 2 del r.d. n. 639 del 1910, applicabile non solo alle entrate strettamente di diritto pubblico, ma anche a quelle di diritto privato, senza che occorra la preventiva adozione di un autonomo provvedimento che accerti e quantifichi il debito restitutorio”* (Cass. Civ., Sez. Lavoro, Ordinanza 27 dicembre 2019, n. 34552).

Peraltro l’eventuale irritalità del ricorso al predetto procedimento non può costituire motivo ostativo ad una pronuncia nel merito che investa l’accertamento della pretesa creditoria avanzata dall’Amministrazione.

## **2§ Sulla genericità della pretesa restitutoria e mancata allegazione di conteggi.**

Va disattesa la doglianza di parte attrice, ove diretta a contestare la genericità della pretesa restitutoria e la mancata allegazione di conteggi a supporto della stessa.

Invero l’ingiunzione impugnata contiene la specifica individuazione degli elementi costitutivi della pretesa restitutoria; inoltre, in sede di costituzione in giudizio, la *Controparte\_1* ha depositato un analitico prospetto dei conteggi posti a fondamento del credito (cfr. allegato 4), le cui risultanze non sono state specificamente contestate da controparte.

A tal riguardo va ulteriormente ribadito che *“l’opposizione all’ingiunzione ex art. 3 r.d. n. 639 del 1910 non ha ad oggetto soltanto l’atto amministrativo, ma anche il rapporto giuridico obbligatorio sottostante; pertanto, la cognizione del giudice non è circoscritta alla disamina dei vizi di legittimità formale dell’ingiunzione dedotti, ma involge comunque, pur in difetto di espressa richiesta in tal senso, l’accertamento sull’esistenza e sull’entità del credito recato dal provvedimento, con conseguente inammissibilità, per difetto di interesse,*



dell'opposizione che si limiti ad addurre il difetto dei presupposti per l'adozione dell'ingiunzione oppure vizi di contenuto-forma della stessa" (cfr. in tal senso da ultimo Cass. Sez. 3 , Ordinanza n. 3843 del 08/02/2023).

In corso di causa, all'esito della sollecitazione proveniente da parte di questo Giudice, la *Controparte\_1* ha fornito ulteriori chiarimenti in ordine alle somme chieste in restituzione ed al ruolo concretamente rivestito dall'attore, di cui si dirà appresso.

### **3§ Eccezione di prescrizione.**

Va preliminarmente esaminata l'eccezione di prescrizione sollevata dall'attore, il quale invoca la prescrizione dei "ratei corrisposti a titolo di indennità ex L.R. 25/2003, nell'arco temporale compreso tra il 2009 e il mese di ottobre 2016, trattandosi di crediti (presunti) che soggiacciono alla prescrizione breve ex art. 2948, n. 4 c.c. ed in mero subordinate, come pur si dirà, quantomeno quello decennale."

L'assunto non è condivisibile, atteso che l'art. 2948 c.c., che costituisce norma a fattispecie esclusiva, non può trovare applicazione a casi non espressamente ivi indicati, vale a dire il mancato pagamento della retribuzione al dipendente; in particolare non può trovare applicazione per l'ipotesi di ripetizione di somme che a questo siano state illegittimamente corrisposte.

In materia di ripetizione dell'indebito oggettivo, invero, vale la prescrizione decennale, in virtù del combinato disposto degli artt. 2033 e 2946 c.c..

Sul punto possono richiamarsi i principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa (Tar Roma, sez. II, 02 settembre 2015, n. 10998 e Tar Catania, sez. II, 3 marzo 2014, n. 685) e dalla Suprema Corte di Cassazione secondo cui "l'azione di ripetizione di indebito, per la restituzione di somme corrisposte periodicamente a titolo di retribuzione, è soggetta comunque alla ordinaria prescrizione decennale, e non a quella quinquennale prevista dall'art. 2948, n. 4, c.c., perché nell'indebito la periodicità è frutto delle erogazioni, poi risultate non dovute, mano a mano effettuate, sicché il credito sorge a causa e nel momento



in cui è effettuata l'indebita erogazione, diversamente che per i crediti retributivi, in cui la necessità di pagamenti a cadenze temporali prefissate è stabilita "ex ante" e trova la sua causa nelle stesse attribuzioni patrimoniali" (in tal senso Cass. Sez. L - , Sentenza n. 28436 del 05/11/2019).

Ad ogni modo, i conteggi allegati dalla *Controparte\_1* testimoniano che le somme chieste in restituzione sono state erogate tra l'ottobre del 2015 ed il marzo del 2019, da ciò derivando la palese inconferenza degli argomenti difensivi addotti.

#### **4§ Sul limite dei cd. "diritti quesiti".**

Parte attrice invoca il principio secondo cui le pronunce di accoglimento del giudice delle leggi - dichiarative di illegittimità costituzionale - eliminano la norma con effetto *ex tunc*, con la conseguenza che essa non è più applicabile, indipendentemente dalla circostanza che la fattispecie sia sorta in epoca anteriore alla pubblicazione della decisione, fermo restando il principio che gli effetti dell'incostituzionalità non si estendono ai diritti quesiti e ai rapporti ormai esauriti in modo definitivo..." (in tal senso richiama le pronunzie del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4264/2018; id. Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4396/2016; Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4498/2011; Cassazione Civile, Sez. III, n. 10598/2010).

In particolare, con specifico riferimento proprio ai rapporti di lavoro, a dire di parte attrice, la giurisprudenza sarebbe univoca nel ritenere che sono da considerarsi diritti quesiti tutti quei diritti "già entrati a far parte del patrimonio del lavoratore, quale corrispettivo di una prestazione già resa o di una fase del rapporto già esaurita" (cfr. Cassazione Civile, Sez. Lavoro, n. 6116/1988).

Sulla base di tali considerazioni, ritiene che l'invocata declaratoria di incostituzionalità incontri anche nel caso di specie il limite dei c.d. diritti quesiti ovvero quelli che sono definitivamente entrati a far parte del patrimonio giuridico di un soggetto.

Anche **tale doglianza non appare condivisibile** alla luce dei principi giurisprudenziali puntualmente richiamati dalla *Controparte\_1* in sede di costituzione in giudizio e più



volte riaffermati dalla Suprema Corte di Cassazione, secondo cui “le pronunce dichiarative di illegittimità costituzionale eliminano la norma con effetto "ex tunc", con la conseguenza che essa non è più applicabile, indipendentemente dalla circostanza che la fattispecie sia sorta in epoca anteriore alla pubblicazione della decisione. Il principio che gli effetti dell'incostituzionalità non si estendono ai rapporti ormai esauriti in modo definitivo riguarda le sole ipotesi in cui si sia formato il giudicato, si sia verificato altro evento cui l'ordinamento collega il consolidamento del rapporto medesimo ovvero si siano prodotte preclusioni processuali, decadenze o prescrizioni non direttamente investite, nei loro presupposti formativi, dalla pronuncia d'incostituzionalità” (in tal senso Cass. Civ. Sez. Lav. 7.7.2020 n. 14085; nello stesso senso Cass. Civ. Sez. III 6.5.2010 n. 10958 secondo cui “le sentenze di accoglimento di una questione di legittimità costituzionale pronunciate dalla Corte cost. hanno effetto retroattivo, con l'unico limite delle situazioni consolidate per essersi il relativo rapporto definitivamente esaurito, potendosi, in proposito, legittimamente ritenere « esauriti » i soli rapporti rispetto ai quali si sia formato il giudicato, ovvero sia decorso il termine prescrizione o decadenza previsto dalla legge”).

Nel caso di specie, costituisce circostanza incontrovertibile che, in relazione alla fattispecie in esame, non sia mai intervenuta pronuncia passata in giudicato dichiarativa del diritto del ricorrente alla corresponsione delle somme in esame, né che sia maturato il termine decennale di prescrizione dell'azione di recupero.

Parte attrice assume, inoltre, che la pronuncia di incostituzionalità (sent. 146/2019) è giunta a valle del giudizio intrapreso dalla Corte dei Conti - sez. regionale di controllo della *CP\_1*

[...] di non parificazione della sola spesa sostenuta per il personale del Consiglio Regionale della Campania, limitatamente all'esercizio finanziario 2016, poi definito dall'organo contabile con la già menzionata decisione n. 172/2019.

Ciò, secondo parte attrice, determinerebbe l'intangibilità dei precedenti esercizi finanziari del bilancio del Consiglio Regionale della Campania – nei quali parimenti figurava la voce di



spesa per il personale dipendente, relativamente alle indennità disciplinate con i fondi di cui alle L.R. 20/2002 e 25/2003 – che avevano da tempo, superato il vaglio positivo di parificazione da parte della sez. regionale di controllo della Corte dei Conti, oramai divenuto inoppugnabile.

L'assunto non è condivisibile per l'evidente ragione che il giudizio di parificazione della sezione regionale di controllo non vale ad integrare una delle fattispecie cui la giurisprudenza sopra richiamata correla il consolidamento dei cd. diritti quesiti.

Allo stesso tempo non determinano alcun avallo di legittimità o consolidamento gli atti regolamentari richiamati dall'attore, nelle specie le delibere del Consiglio regionale, ovvero gli atti negoziali, quali gli accordi decentrati, dal momento che essi risultano adottati sul presupposto della vigenza della normazione primaria regionale, dichiarata incostituzionale e, quindi, essi risultano travolti a seguito della declaratoria di incostituzionalità.

Ne deriva l'infondatezza della doglianza.

### **5§ Sulla violazione del principio dell'affidamento e della certezza giuridica**

Parte attrice assume che l'eventuale applicazione retroattiva della decisione costituzionale si porrebbe in aperta violazione anche del principio dell'affidamento e della certezza giuridica. In particolare, una sconfinata efficacia retroattiva alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali scrutinate dalla Consulta nella sentenza n. 146/2019, sino a travolgere tutti gli emolumenti erogati ai ricorrenti a fronte di prestazioni già rese, significherebbe travolgere non solo l'affidamento nella sicurezza giuridica, ma anche il legittimo affidamento ingenerato dall'esistenza, al tempo delle attività espletate, di norme pienamente valide ed efficaci.

Orbene la questione è stata già diffusamente affrontata da questo Tribunale nell'ambito degli analoghi contenziosi avviati innanzi al Giudice di Lavoro e delle cui statuizioni fornisce ampio resoconto la *Controparte\_1* in occasione del deposito della comparsa conclusionale, avvenuto in data 4 gennaio 2024.



Dall'esame di tali pronunce emerge un univoco indirizzo giurisprudenziale volto a ritenere insussistenti, nel caso di specie, le prefigurate violazioni, valorizzando, a tal fine, i principi affermati di recente dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.8 del 2023 secondo cui "nell'ambito della ripetizione di indebiti retributivi e previdenziali erogati da soggetti pubblici, alla stregua dell'interpretazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU ("«[o]gni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni» e la Corte EDU, valorizzando proprio la nozione di bene, ha ascritto a tale paradigma la tutela dell'affidamento legittimo («legitimate expectation»), situazione soggettiva dai contorni più netti di una semplice speranza o aspettativa di mero fatto («hope»), l'identificazione di una situazione di legitimate expectation non importa, nondimeno, per ciò solo l'intangibilità della prestazione percepita dal privato".

Inoltre, la Consulta, in merito al profilo della proporzionalità dell'interferenza, in quanto sede del bilanciamento di interessi fra le esigenze sottese al recupero delle prestazioni indebitamente erogate e la tutela dell'affidamento incolpevole, unico profilo su cui si appuntano le censure della Corte EDU, ha osservato che "la Corte EDU riconosce agli Stati contraenti un margine di apprezzamento ristretto, onde evitare che gravi sulla persona fisica un onere eccessivo e individuale, avuto riguardo al particolare contesto in cui si inquadra la vicenda.... In definitiva, la giurisprudenza della Corte EDU offre una ricostruzione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU volta a stigmatizzare interferenze sproporzionate rispetto all'affidamento legittimo ingenerato dall'erogazione indebita da parte di soggetti pubblici di prestazioni di natura previdenziale, pensionistica e non, nonché retributiva".

La Corte costituzionale ha riscontrato che "l'ordinamento nazionale delinea un quadro di tutele che, se adeguatamente valorizzato, supera ogni dubbio di possibile contrasto fra l'art. 2033 cod. civ. e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al citato parametro convenzionale interposto...." e, avuto riguardo a materie esclusivamente retributive, ha osservato che "si annovera tra le tutele specifiche e particolarmente incisive, che escludono



la ripetizione dell'indebito, la previsione di cui all'art. 2126 cod. civ., riferita a una prestazione di natura retributiva”, giungendo ad affermare che “11.- Al di fuori del raggio di disposizioni speciali che, nel campo delle prestazioni retributive, previdenziali e assistenziali, prevedono, nell'ordinamento italiano, l'irripetibilità dell'attribuzione erogata, opera, viceversa, la disciplina generale dell'indebito oggettivo, di cui all'art. 2033 cod. civ., secondo la quale: «[c]hi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda».

In relazione all'art. 2033 cc. e alla valorizzazione della posizione del percipiente in termini di affidamento legittimo, la Consulta ha affermato che “gli elementi che possono rilevare ex fide bona ai fini dell'individuazione di un affidamento legittimo riposto in una prestazione indebita erogata da un soggetto pubblico trovano, a ben vedere, riscontro in quelli di cui si avvale la Corte EDU per individuare una legitimate expectation.....conta in primis il tipo di relazione fra solvens e accipiens. Ed è palese che un soggetto pubblico facilmente ingenera, nell'accipiens-persona fisica, una fiducia circa la spettanza dell'erogazione effettuata, non solo in ragione della sua competenza professionale, ma anche per il suo perseguire interessi generali. In ogni caso, neppure quanto detto sopra è sufficiente a delineare un affidamento, poiché ex fide bona rilevano sempre le circostanze concrete... Similmente la giurisprudenza della Corte EDU valorizza: il tipo di prestazioni erogate (retributive o previdenziali), il carattere ordinario dell'attribuzione nonché il suo perdurare nel tempo, sì da ingenerare la ragionevole convinzione sul suo essere dovuta. Al contempo, l'affidamento legittimo presuppone sempre anche la buona fede soggettiva dell'accipiens, che, a sua volta, non può che evincersi da indici oggettivi. In questa stessa prospettiva, la Corte EDU dà rilievo: alla spontaneità dell'attribuzione o alla richiesta della stessa effettuata in buona fede, alla mancanza di un pagamento manifestamente privo di titolo o fondato su un mero errore di



calcolo o su un errore materiale, nonché alla omessa previsione di una clausola di riserva di ripetizione”.

Quanto all'apparato rimediale approntato dall'ordinamento nazionale a sua difesa e quanto alla sua idoneità a evitare il contrasto con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU e, di riflesso, una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la Corte costituzionale ha osservato che “un primo fondamentale ruolo spetta alla categoria della inesigibilità, che si radica nella clausola generale di cui all'art. 1175 cod. civ., la quale - come già anticipato (punto 12) - impone ad ambo le parti del rapporto obbligatorio di comportarsi secondo correttezza o buona fede oggettiva. Tale canone di comportamento, inter alia, vincola il creditore a esercitare la sua pretesa in maniera da tenere in debita considerazione, in rapporto alle circostanze concrete, la sfera di interessi che fa riferimento al debitore. Di qui, la rilevanza che possono assumere, nell'attuazione del rapporto obbligatorio avente a oggetto la ripetizione dell'indebito, tanto lo stesso affidamento legittimo ingenerato nel percipiente, quanto le condizioni in cui versa quest'ultimo. Il primo accorgimento, imposto ex fide bona dalla sussistenza in capo all'accipiens di un affidamento legittimo circa la spettanza dell'attribuzione ricevuta, risiede nel dovere da parte del creditore di rateizzare la somma richiesta in restituzione, tenendo conto delle condizioni economico-patrimoniali in cui versa l'obbligato, che, ex abrupto, si trova a dover restituire ciò che riteneva di aver legittimamente ricevuto. La pretesa si dimostra dunque inesigibile fintantoché non sia richiesta con modalità che il giudice reputi conformi a buona fede oggettiva (ex multis, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 10 dicembre 2020, n. 7889; parere 31 dicembre 2018, n. 3010; adunanza plenaria, sentenza 26 ottobre 1993, n. 11). Il rilievo che possono assumere le circostanze concrete e, in particolare, la considerazione delle condizioni personali del debitore hanno poi indotto gli interpreti a valorizzare anche forme ulteriori di inesigibilità, sia temporanea sia parziale, della prestazione. L'inesigibilità, in tal modo, attenua la rigidità dell'obbligazione restitutoria che, in quanto obbligazione pecuniaria, non vede operare - per comune insegnamento - la



causa estintiva costituita dall'impossibilità della prestazione. In particolare, l'inesigibilità non colpisce la fonte dell'obbligazione, ma funge da causa esimente del debitore, quando l'esercizio della pretesa creditoria, entrando in conflitto con un interesse di valore preminente, si traduce in un abuso del diritto”.

In conclusione, la Consulta ha enunciato il principio che “la clausola della buona fede oggettiva consente, sul presupposto dell'affidamento ingenerato nell'accipiens, di adeguare, innanzitutto, tramite la rateizzazione, il quomodo dell'adempimento della prestazione restitutoria, tenendo conto delle condizioni economiche e patrimoniali dell'obbligato. Inoltre, in presenza di particolari condizioni personali dell'accipiens e dell'eventuale coinvolgimento di diritti inviolabili, la buona fede oggettiva può condurre, a seconda della gravità delle ipotesi, a ravvisare una inesigibilità temporanea o finanche parziale”.

Orbene questo Giudice ritiene di condividere le conclusioni unanimemente raggiunte dai giudici del lavoro del Tribunale di Napoli nell'ambito delle richiamate pronunzie.

Si condivide l'assunto secondo cui l'operato della *Controparte\_1* che ha salvaguardato il legittimo affidamento e la buona fede dei percipienti, attraverso la riduzione percentuale del debito, limitato alla sola sorta capitale e attraverso la rateizzazione dell'intero importo, decisa ben prima della pronuncia della Corte Costituzionale, risulta conforme ai principi elaborati dalla Consulta e non residua in favore dei ricorrenti alcuna possibilità di conseguire, per il tramite dell'invocata buona fede e della tutela del legittimo affidamento, la declaratoria di totale irripetibilità di quanto percepito.

Va, inoltre, rimarcato come l'importo richiesto in restituzione sia il frutto di un riduzione, sul lordo erogato, di una percentuale pari al 48,64%.

Sul punto, va rammentato che la Consulta ha precisato che le condizioni personali del debitore, “ove correlate a diritti inviolabili, potrebbero far ritenere al giudice definitivamente giustificato anche un adempimento parziale, che solo in casi limite potrebbe approssimarsi alla totalità dell'importo dovuto” e con specifico richiamo ad alcune pronunce



del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 30 gennaio 1990, n. 57; danno applicazione a quanto sopra richiamato sezione sesta, sentenze 27 ottobre 2014, n. 5315; 12 dicembre 2002, n. 6787 e 28 maggio 2001, n. 2899) abbia rimarcato che va evitata una modalità della ripetizione ( e non la ripetizione stessa) che sia tale da compromettere le esigenze primarie dell'esistenza. In altri termini, solo "in presenza di particolari condizioni personali dell'accipiens e dell'eventuale coinvolgimento di diritti inviolabili, la buona fede oggettiva può condurre, a seconda della gravità delle ipotesi, a ravvisare una inesigibilità temporanea o finanche parziale", ove detta aggettivazione non lascia margini di dubbio alla estrema residualità, con onere probatorio a carico dell'accipies, delle ipotesi in cui l'irripetibilità possa riguardare l'importo dovuto nella sua totalità.

Neanche conduce a risultati utili a parte attrice, l'art. 2126 c.c. a mente del quale "La nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa. Se il lavoro è stato prestato con violazione di norme poste a tutela del prestatore di lavoro, questi ha in ogni caso diritto alla retribuzione".

La Consulta nella sentenza n. 8/2023 afferma che "...si annovera tra le tutele specifiche e particolarmente incisive, che escludono la ripetizione dell'indebito, la previsione di cui all'art. 2126 cod. civ., riferita a una prestazione di natura retributiva. Il fondamento di tale speciale disciplina si rinviene, questa volta, nella causa dell'attribuzione, costituita da una attività lavorativa che è stata, di fatto, concretamente prestata, pur se si dimostra giuridicamente non dovuta. La peculiare protezione di simile causa attributiva, che si pone in termini sinallagmatici rispetto alla retribuzione indebita, giustifica, pertanto, sia la pretesa a conseguire il corrispettivo sia, qualora questo sia stato già erogato, l'irripetibilità del medesimo, a dispetto della nullità o dell'annullamento (totale o parziale) del contratto di lavoro e persino in presenza di una illiceità dell'oggetto o della causa, ove siano state violate norme poste a tutela del lavoratore".



Invero anche nella presente controversia, i fatti da cui dovrebbe desumersi la sussistenza dei menzionati presupposti della norma civilistica non sono stati adeguatamente allegati.

Invero, come chiarito dal Giudice delle leggi nella sentenza n.8/2023 "l'art. 2126 cod. civ. costituisce, dunque, un presidio contro pretese restitutorie avanzate dal datore di lavoro, compresa la pubblica amministrazione (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanze 5 novembre 2021, n. 32263 e 31 agosto 2018, n. 21523), ma a condizione che l'indebito retributivo corrisponda a una specifica prestazione, effettivamente eseguita (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 23 novembre 2021, n. 36358). Per converso, la norma non trova applicazione qualora la prestazione si configuri quale mero aumento della retribuzione di posizione di un incarico dirigenziale e, dunque, non si ponga in una relazione sinallagmatica con una specifica prestazione lavorativa aggiuntiva, sì da comportare - dal punto di vista qualitativo, quantitativo e temporale - «il trasmodare dell'incarico originariamente attribuito in una prestazione radicalmente diversa» (Cass. ordinanza n. 36358 del 2021)".

Il principio enunciato dalla Consulta -attraverso il riferimento alla qualifica dirigenziale- è idoneo ad essere applicato anche al pubblico dipendente sprovvisto della qualifica dirigenziale, in relazione ai compensi accessori e/o aggiuntivi che accedono al trattamento economico fondamentale, per i quali vi è la riserva di legislazione nazionale, dal momento che valorizza, tra le caratteristiche tutte cumulativamente necessarie, l'elemento della novità della prestazione remunerabile, a prescindere dal ruolo ricoperto all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Avuto riguardo al caso in esame, va rimarcata la totale carenza deduttiva e probatoria avuto riguardo alle diverse ed aggiuntive mansioni concretamente svolte in sede di comando.

Gli argomenti vanno, pertanto, rigettati.

Tali conclusioni consentono di escludere in radice anche i presupposti per l'invocata operatività dell'art. 2041 c.c., dal momento che l'impossibilità di sostenere un'autonoma



remunerabilità delle attività svolte, impedisce di concretizzare un ingiustificato arricchimento da parte della P.A..

È possibile, da tale ricostruzione, addivenire alla conclusione che la *Controparte\_1* ha effettuato una sufficiente valorizzazione del legittimo affidamento dei percipienti nel senso voluto dalla Corte Costituzionale (a mezzo della riduzione del debito, dell'omessa richiesta di interessi e della rateizzazione del recupero), per cui deve affermarsi la legittimità dell'atto emesso dalla *CP\_1* a fini di recupero dell'indebito per cui è causa.

**6§ Sulla ripetibilità delle somme erogate ai sensi a titolo di indennità ex art. 58 1° comma L.R. n.10 del 2001 per il periodo dal marzo 2017 all'aprile 2019.**

Con ordinanza resa all'udienza del 26 settembre 2024, questo Giudice (subentrato al precedente GU, dottor Attanasio), ha stimolato chiarimenti dalle parti e dai difensori in ordine alla esatta imputazione (ex art. 58 1° comma ovvero 4° comma della L. RC n.10 del 2001) degli emolumenti richiesti in ripetizione al dottor *Parte\_1* ; è stata, in particolare, evidenziata l'opportunità che l'attore e la *Controparte\_1* chiarissero espressamente i ruoli ricoperti dal primo in seno al Consiglio Regionale della *CP\_1* ed alle ragioni che avevano determinato una evoluzione in incremento del trattamento retributivo accessorio.

La Regione è stata invitata a depositare un prospetto analitico che, mese per mese, specificamente individuasse le poste oggetto di ripetizione, da mettere in relazione alle buste paga dell'attore.

In data 23 ottobre 2024 la difesa del signor *Pf\_1* ha curato il deposito in via telematica di una nota di riscontro della *Controparte\_1* con cui sono state specificamente individuate le mansioni svolte dal primo.

In particolare ivi si legge:

*"1- Il sig. Parte\_1 è stato comandato in qualità di addetto di segreteria dal 1° settembre 2015 al 10 marzo 2016 presso il Gruppo Consiliare "De Luca Presidente in rete";*



2- A seguito della Richiesta del Presidente I Commissione Permanente- nota del 29/02/2016 n.78, a far data dal 11 marzo 2016, è stato comandato in qualità di addetto di segreteria presso l'ufficio di diretta collaborazione e supporto del Presidente I Commissione Consiliare Permanente, fino al 31 gennaio 2017;

3- A seguito della richiesta di cui alla nota prot. 1086 del 23 gennaio 2017, è stato comandato presso il Gruppo De Luca Presidente e, con decorrenza 1° febbraio 2017 e fino al 31 dicembre 2018, è stato nominato Coordinatore amministrativo;

4- Per il periodo dal 1° gennaio 2019 al 31 gennaio 2019 è presente agli atti il trasferimento "d'autorità" (senza oneri), presso il Comando delle Forze Operative Sud in NAPOLI (forza organica);

5- In data 01/02/2019, ha assunto nuovamente servizio in posizione di comando presso questo Consiglio regionale; a decorrere dal 19 febbraio 2019 è stato nuovamente retribuito come Coordinatore del Gruppo De Luca Presidente".

La CP\_I , in data 30 ottobre 2024, ha depositato un prospetto (cfr. allegato 1) contenente la specifica individuazione ed imputazione, mese per mese, delle somme richieste in restituzione.

Alla luce dei chiarimenti sopra richiamati deve escludersi la riconducibilità degli emolumenti oggetto della richiesta di ripetizione a quelli previsti dall'art. 58 1° comma L.R. n.10 del 2001 per i periodi in cui il signor PI\_I ha rivestito il ruolo di addetto di segreteria (dal settembre 2015 al febbraio 2017).

In merito a detti emolumenti vanno, pertanto, confermate l'infondatezza dell'opposizione e la sussistenza del corrispondente obbligo restitutorio in favore della Controparte\_I per le ragioni sopra evidenziate.

Avuto riguardo alle indennità richieste in ripetizione per il periodo dal marzo 2017 all'aprile 2019, emerge in maniera palese il significativo incremento degli emolumenti corrisposti, individuati nella misura fissa mensile di euro 5.000,00 (cfr. prospetto).



È, quindi, evidente che tale incremento sia correlato al nuovo ruolo ricoperto dal *Pt\_1*, ovvero all'incarico di **“Coordinatore del Gruppo De Luca Presidente”**, come riconosciuto dalla stessa amministrazione (*“l'evoluzione del trattamento retributivo accessorio erogato al sig. *Pt\_1* è palesemente collegata alla nomina a Coordinatore amministrativo di gruppo consiliare, come appare evidente dal prospetto analitico -prodotto in ossequio alla richiesta del Giudice- che, mese per mese, individua le poste oggetto di ripetizione (Allegato 1) e sintetizza il contenuto di cedolini e mastri già trasmessi a Codesta Avvocatura con la relazione prot. 0004856/u del 24/03/2022 e che, per completezza, si ritrasmettono (Allegati 2 e 3), precisando che, di norma, la corresponsione degli emolumenti de quibus avveniva nel mese successivo a quello di riferimento).*

Alla luce di tale ricostruzione, può dirsi **provata la riconducibilità delle provvidenze oggetto di ripetizione, a partire dal marzo 2017, all'indennità di cui all'art. 58 1° comma L.R. n.10 del 2001.**

Orbene questo Giudice, pur prendendo atto dell'esistenza di pronunzia di segno contrario rese dalla Corte di Appello Lavoro di Napoli (cfr. sentenze depositate e richiamate con il deposito operato in data 18 aprile 2025), ritiene di dare continuità ai principi già affermati in precedenti pronunzie.

L'opposta *CP\_1* fonda la ripetibilità di tali emolumenti, oltrechè sulle argomentazioni adottate dalla Corte di Appello Lavoro Napoli nelle richiamate sentenze, sulla circostanza sulla circostanza che anche le elargizioni corrisposte ai coordinatori responsabili -delle segreterie dei gruppi consiliari, dei Presidenti di Commissioni, e/o dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della *CP\_1* sono state prelevate tutti dal medesimo fondo, denominato “fondo legge 20”, dichiarato illegittimo dalla Consulta.

Secondo la Regione, la caducazione del secondo comma del citato art. 58 (come sostituito dall'articolo 2 comma 2°, della legge regionale 3 settembre 2002, n. 20) di fatto, travolge



anche il primo comma, costituente la base giuridica per le erogazioni degli emolumenti ivi previsti.

Ad ogni buon conto gli argomenti difensivi possono così sintetizzarsi:

- a) anche le somme erogate al ricorrente (quale Coordinatore amministrativo del gruppo consiliare) sono state erogate attingendole dal "fondo legge 20", fondo, a dire della *CP\_1*, dichiarato incostituzionale con la richiamata pronunzia;
- b) la caducazione del secondo comma del citato art. 58 (come sostituito dall'articolo 2 2° comma, della legge regionale 3 settembre 2002, n. 20) di fatto travolge anche il primo comma, costituente la base giuridica per le erogazioni degli emolumenti ivi previsti;
- c) anche l'indennità erogata al ricorrente è una indennità prevista da legge regionale e non prevista da alcuna disposizione della contrattazione collettiva nazionale, né, in ogni caso, da alcuna disposizione di legge nazionale ed, in quanto tale, ripetibile.

Una volta delineati i termini della questione, occorre passare in rassegna la normativa posta a fondamento delle attribuzioni patrimoniali erogate in favore dell'opponente ed oggetto della richiesta di restituzione.

Viene in rilievo, in prima battuta, **l'art.58 1° comma L.R. n.10 del 2001** ("Disposizioni di Finanza Regionale anno 2001"), nella formulazione vigente alla data delle contestate erogazioni, secondo cui *"1. L'indennità di cui alla legge regionale 4 luglio 1991, n. 11, articolo 16, ultimo comma, a partire dall'entrata in vigore della presente legge, limitatamente al periodo dell'espletamento dell'incarico, è attribuita ai Coordinatori responsabili delle strutture di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, articolo 14, ed ai Coordinatori responsabili delle Segreterie dei Gruppi consiliari. L'indennità è valutata nella parte A del trattamento di quiescenza, ai sensi dell'articolo 13 lettera a) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 a far data dal 1 ottobre 2007"*.



Questa norma ha prodotto, pertanto, l'effetto di attribuire, tra l'altro, ai Coordinatori responsabili delle Segreterie dei Gruppi consiliari, l'indennità "di cui alla legge regionale 4 luglio 1991, n. 11, articolo 16, ultimo comma".

Orbene l'art.16 della L.R. 4 luglio 1991 n.11, intitolato "*Segreterie particolari*", prevede espressamente quanto segue: "*per l'espletamento delle attività di collaborazione diretta al Presidente della Giunta, al Vice Presidente ed agli Assessori, sono istituite apposite segreterie particolari....*".

La predetta norma istituisce, pertanto, strutture organizzative, denominate segreterie particolari, destinate a svolgere una diretta attività di supporto al Presidente ed al Vice Presidente della Giunta Regionale della Campania nonché agli assessori della medesima Giunta.

Il secondo comma della norma individua i criteri di scelta dei "Responsabili" di dette segreterie, prevedendo che "i responsabili delle segreterie sono scelti tra il personale dipendente della Giunta Regionale o del Consiglio Regionale".

L'ultima comma, infine, prevede che "*Ai responsabili delle segreterie è attribuita una indennità, limitatamente al periodo dell'espletamento dell'incarico, pari a quella prevista per i responsabili dei servizi*".

Emerge in maniera univoca, pertanto, che la predetta indennità viene espressamente correlata allo svolgimento di un incarico di natura sostanzialmente direttiva o dirigenziale, di coordinamento e direzione della struttura amministrativa (Responsabile di segreteria particolare).

La *ratio* è facilmente evincibile dalla circostanza che a detta funzione potrebbe essere destinato anche qualche lavoratore che non goda di un trattamento retributivo correlato alle nuove mansioni assunte, di natura direttiva o dirigenziale ovvero che, accettando il nuovo incarico, perda quello precedentemente goduto in ragione delle analoghe mansioni svolte.



In breve la norma mira a ristabilire un equilibrio tra mansioni concretamente svolte e retribuzione, attribuendo un'indennità espressamente correlata alla complessità delle prime.

L'art.58 1° comma L.R. n.10 del 2001, nella formulazione sopra individuata, ha, quindi, la sola funzione di estendere la predetta indennità anche ai soggetti (*"Coordinatori responsabili delle Segreterie dei Gruppi consiliari"*), chiamati a svolgere funzioni sostanzialmente analoghe a quelle assegnate ai Responsabili delle Segreterie particolari a supporto degli organi della giunta regionale (Presidente, Vice Presidente ed Assessori); anche in tal caso la *ratio* dell'attribuzione patrimoniale è perfettamente coerente con quella sopra individuata, ovvero ristabilire un equilibrio tra mansioni concretamente svolte e retribuzione, attribuendo un'indennità espressamente correlata alla complessità delle prime.

All'esito di tali considerazioni va affermata la non divisibilità delle difese svolte dalla *Controparte\_1* e non già solo in ragione del dato formale, rappresentato dall'omesso coinvolgimento della norma in oggetto nella declaratoria di incostituzionalità.

Invero nella sentenza della Corte Costituzionale n.146 del 2019 si colgono i rilievi mossi dal giudice contabile alla normativa prefigurata come illegittima; si legge che *"In relazione al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali 2015 e 2016, anche il Procuratore regionale della Corte dei conti aveva espresso forti perplessità sulla competenza del legislatore regionale a dettare una simile disciplina. Slegata da ogni riferimento concreto a parametri oggettivamente verificabili di attività e di risultato, essa avrebbe finito per configurarsi come un'irragionevole forma di aumento retributivo per tutti i dipendenti assegnati alle strutture politiche del Consiglio regionale"*; si legge, inoltre, che *"la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la CP\_1 sostiene che il finanziamento dei suddetti fondi – che trova la fonte principale nelle disposizioni legislative regionali citate – sia tale da causare un inutile dispendio di risorse attraverso una loro distribuzione «a pioggia»... Il finanziamento ivi*



*previsto, infatti, si porrebbe in contrasto con il principio – contenuto nella contrattazione collettiva nazionale di comparto, cui rinvia la legge statale – secondo cui il parametro principale da assumere per la ripartizione degli incentivi non deve essere quello della semplice presenza in servizio, apprezzabile in termini di quantità, ma il valore aggiunto connesso al lavoro svolto o la presenza di un elemento di innovazione rispetto agli standard ordinari. In tal modo, le norme regionali in esame (di cui gli accordi sindacali sottoscritti in sede decentrata rappresentano una mera applicazione), nel violare la competenza esclusiva dello Stato nella specifica materia del trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, determinerebbero la lesione dei «beni-valori» della contabilità pubblica. Secondo la Sezione regionale di controllo, infatti, l'istituzione e l'assegnazione di fondi aggiuntivi da parte della CP\_1 in tale materia, costituiti e alimentati fuori dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale, che demanda ai contratti collettivi nazionali di comparto), avrebbe riflessi negativi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost.”.*

Interessante è un passaggio motivazionale della sentenza della Corte Costituzionale, ove si legge che *“le norme regionali richiamate, come è evidente, istituiscono nuovi fondi al fine di destinare risorse ulteriori al trattamento accessorio dei dipendenti regionali, con elargizioni indistinte destinate a tutto il personale comandato o distaccato presso il Consiglio regionale (o presso organi dello stesso) e a quello in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio, in ragione della mera attività di assistenza agli organi del Consiglio stesso”.*

Tale passaggio rende evidente la totale estraneità della norma attributiva delle elargizioni in favore dell'opponente rispetto alle censure in oggetto.

Si è già detto di come essa non attribuisca “elargizioni indistinte destinate a tutto il personale comandato o distaccato presso il Consiglio regionale (o presso organi dello stesso) e a quello in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio, in ragione della mera



“attività di assistenza agli organi del Consiglio stesso”, ma costituisca, piuttosto, espressione della necessità di riallineare la retribuzione corrisposta alle nuove mansioni, di natura sostanzialmente direttiva e/o dirigenziale, svolte in ragione dell’incarico conferito, a nulla rilevando che lo stesso sia stato conferito a soggetto “comandato”.

Peraltro la norma ha funzione di correttamente prevenire eventuali rivendicazioni di natura retributiva da parte dei titolari di tale incarico in ragione dello svolgimento di mansioni aventi di fatto natura direttiva e/o dirigenziale, laddove la retribuzione complessiva non fosse stata parametrata alle stesse.

Conclusivamente le difese non paiono condivisibili per le seguenti ragioni:

- a) l’art. 58 1° comma della L.R. n.10 del 2001 non è stato in alcun modo coinvolto nella declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza n.146 del 2019; neppure sussistono i prefigurati profili di illegittimità costituzionale (che, in ogni caso, imporrebbero una nuova pronuncia della Corte Costituzionale) proprio per la ontologica diversità della natura dell’attribuzione patrimoniale di cui alla predetta norma rispetto ai rilievi che hanno condotto alla censura delle norme di cui all’art. 58 2° e 4° comma L.R. n.10 del 2001;
- b) la circostanza che tali attribuzioni siano state erogate attingendo ai fondi denominati fondi “Legge 20” e “Legge 25” appare, in primo luogo, non provata e specificamente contestata dall’opponente; in secondo luogo la circostanza appare, in ogni caso, non decisiva in difetto di un intervento caducatorio avente ad oggetto la norma attributiva del trattamento retributivo concretamente erogato;
- c) l’affermazione secondo cui “la caducazione del secondo comma del citato art. 58 (come sostituito dall’articolo 2 2, della legge regionale 3 settembre 2002, n. 20) di fatto travolge anche il primo comma, costituente la base giuridica per le erogazioni degli emolumenti ivi previsti”, appare apodittica, immotivata e contrastante con quanto sopra evidenziato;
- d) lo stesso parere del 30.12.2019, emesso dalla Consulta di Garanzia Statutaria della

*Controparte\_1* dà piena conferma delle conclusioni appena rassegnate.



Conclusivamente, l'opposizione proposta da *Parte\_1* va parzialmente accolta, con caducazione dell'ingiunzione fiscale "ingiunzione di pagamento" prot. n. 12820/22/Reg.Ing, emessa dalla *Controparte\_1* il 7 ottobre 2021 e notificata all'opponente in data 12 ottobre 2021, dichiarando l'insussistenza del diritto alla ripetizione avuto riguardo alle somme richieste in restituzione per i periodi che vanno dal marzo 2017 all'aprile 2019.

La parziale reciproca soccombenza giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale di Napoli, 10 SEZIONE civile, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando sulle domande proposte, così provvede:

- accoglie nei limiti di cui in parte motiva l'opposizione proposta da *Parte\_1*, con caducazione dell'ingiunzione fiscale prot. n. 12820/22/Reg.Ing, emessa dalla *CP\_1* [...] il 7 ottobre 2021 e notificata all'opponente in data 12 ottobre 2021; conseguentemente **ridetermina il credito restitutorio** spettante alla *Controparte\_1* in misura pari all'importo richiesto **per il periodo dall'ottobre 2015 al Febbraio 2017**, quale emergente dal conteggio allegato dalla *Controparte\_1* in sede di costituzione in giudizio (cfr. allegato 4 della produzione di parte opposta); condanna, pertanto, l'attore *Pt\_1* [...] al pagamento del predetto importo in favore della *Controparte\_1*, oltre interessi al tasso legale dalla data di notifica dell'ingiunzione fiscale e sino al soddisfo;
- compensa le spese di lite.

Così deciso in Napoli, il 03/06/2025.

Il Giudice  
(dott. Marcello Amura)