

La complessa intersezione tra recupero dell'indebitato e tutela del lavoratore

di F. Albianiano - 16 ottobre 2025

Premessa

La sentenza in commento (Tribunale di Napoli, sez. civile, 3 giugno 2025 n. 5476) merita di essere annotata per la peculiarità della fattispecie, quale occasione di riflessione sui principi che governano il recupero di somme indebite da parte delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei propri dipendenti.

Nello specifico, la pronuncia verte sull'opposizione a un'ingiunzione fiscale emessa da un ente pubblico per il recupero di emolumenti ritenuti indebiti, erogati a un dipendente in forza di norme regionali successivamente caducate dalla Corte costituzionale.

L'oggetto del contendere, infatti, non riguarda una mera azione di ripetizione d'indebitato, ma una complessa vicenda in cui l'amministrazione, per il recupero di trattamenti economici asseritamente illegittimi, ha fatto ricorso a uno strumento peculiare: l'ingiunzione fiscale (R.D. n. 639/1910).

Questa scelta stimola interrogativi di diritto sostanziale e processuale poiché il lavoratore, in sede di opposizione, ha sollevato una pletora di argomentazioni che intersecano questioni procedurali, di diritto del lavoro, di diritto civile e principi costituzionali.

Par chiaro, per quanto appena evidenziato, che il giudizio ha imposto al Tribunale di confrontarsi con una pluralità di questioni: dalla legittimità dell'utilizzo dell'ingiunzione fiscale per un credito derivante da un rapporto di lavoro subordinato, alla verifica della prescrizione del credito, fino all'analisi dei principi di affidamento, dei "diritti quesiti" e dell'irripetibilità delle prestazioni lavorative ai sensi dell'art. 2126 c.c.

Pur riconoscendo il carattere multiforme della sentenza, che offre spunti di riflessione su plurimi profili, si ritiene opportuno, per ragioni di economia espositiva e per la precipua rilevanza della tematica trattata, focalizzare l'attenzione sull'incidenza della stessa nel solo ambito lavoristico. Si intende, pertanto, scrutare le singole doglianze concisamente, al fine di cogliere le peculiarità ermeneutiche che hanno condotto alla pronuncia in esame, con particolare riguardo all'individuazione dei confini tra l'esigenza dell'amministrazione di tutelare le finanze pubbliche e il diritto del lavoratore alla certezza dei propri emolumenti.

L'Ingiunzione Fiscale come Strumento di Recupero dell'Indebito

Un elemento distintivo della fattispecie in commento è l'utilizzo da parte dell'Amministrazione del peculiare strumento dell'ingiunzione fiscale (di cui al R.D. 14 aprile 1910, n. 639) per l'azione di ripetizione dell'indebitato oggettivo.

La Corte di cassazione, con un orientamento granitico (tra tutte si veda, Cass. Civ., Sez. Lavoro, Ordinanza 27 dicembre 2019, n. 34552), ha stabilito che la Pubblica Amministrazione può utilizzare tale strumento per il recupero di somme erogate indebitamente, anche se si tratta

di entrate di diritto privato come le retribuzioni indebite a dipendenti pubblici. Questa prassi non richiede un autonomo provvedimento giudiziale che accerti preventivamente il debito restitutorio. Siffatta interpretazione giurisprudenziale consolida la natura esecutiva e non meramente dichiarativa dell'ingiunzione fiscale, che si configura come un titolo esecutivo idoneo a far valere la pretesa creditoria dell'amministrazione.

La sentenza ha respinto la doglianza del lavoratore, stabilendo che l'opposizione all'ingiunzione non si limita a vizi formali dell'atto, ma si estende alla verifica del merito della pretesa creditoria, ovvero all'esistenza e all'ammontare del credito. In sostanza, il giudice è chiamato a svolgere un pieno accertamento del rapporto sottostante, con gli stessi poteri che avrebbe in un'ordinaria azione di ripetizione d'indebito.

Sulla legittimità della pretesa restitutoria e l'onere di allegazione

La sentenza affronta la censura del lavoratore relativa all'asserita genericità della pretesa restitutoria. Il Giudice, respingendo la doglianza, ha statuito che la specificazione del credito, già presente nell'ingiunzione, era stata ulteriormente confermata dalla successiva produzione di un prospetto analitico di conteggi da parte dell'Amministrazione. Sul punto la giurisprudenza della Cassazione, richiamata nella pronuncia, ha costantemente ribadito che l'opposizione all'ingiunzione fiscale investe il rapporto giuridico obbligatorio sottostante. Tale principio implica che il giudice, anche in assenza di una specifica richiesta, debba accertare l'esistenza e l'entità del credito, rendendo di fatto inammissibile un'opposizione che si limiti a contestare i vizi formali.

L'orientamento giurisprudenziale privilegia la sostanza della pretesa creditoria, imponendo all'opponente un onere di contestazione più stringente, che non può limitarsi a una censura generica.

Prescrizione dell'indebito oggettivo, il principio di stretta interpretazione e la distinzione tra crediti retributivi e indebiti

Questione di notevole rilievo affrontata nella pronuncia riguarda la prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebito oggettivo (art. 2033 c.c.) nel contesto di erogazioni retributive o di indennità. Il nucleo della decisione, su questo precipuo punto, risiede nel rifiuto di applicare l'eccezione di prescrizione quinquennale, invocata dal dipendente opponente, basata sull'art. 2948, n. 4, c.c. Tale articolo disciplina la prescrizione breve per "*gli interessi e, in generale, tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi*".

In linea con una giurisprudenza di legittimità e merito, viene affermato che siffatta norma ha un carattere eccezionale e, in quanto tale, non può essere estesa per analogia a fattispecie diverse da quelle espressamente previste. L'errore concettuale censurato all'opponente risiede nell'equiparare la periodicità dei pagamenti di un'indennità con la periodicità delle erogazioni indebite.

Il tribunale di Napoli, diversamente argomentando, evidenzia una distinzione fondamentale tra i crediti derivanti da un rapporto di lavoro e le somme indebitamente percepite. I crediti retributivi, infatti, sorgono in virtù di un accordo o di una legge che stabilisce *ex ante* la loro natura e la loro periodicità. La periodicità dei pagamenti è una caratteristica intrinseca e

genetica della prestazione dovuta pertanto, in questo caso, il debitore è tenuto a un pagamento regolare e prevedibile. Diversamente, nel caso della ripetizione dell'indebitato, le erogazioni, pur potendo avvenire a scadenze regolari, non sono dovute poiché la periodicità, in questo contesto, non è un elemento causale del credito, ma una mera modalità di fatto con cui è avvenuto il pagamento.

Il diritto alla restituzione, cioè il credito della parte che ha pagato indebitamente, non deriva da un'obbligazione periodica ma dalla *causa solvendi* che è venuta meno pertanto, l'azione di ripetizione sorge non nel momento in cui il pagamento è dovuto, ma nel momento in cui viene effettuato il versamento non dovuto. Questa netta distinzione ontologica giustifica l'applicazione della prescrizione ordinaria decennale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2033 e 2946 c.c.

Invero l'azione di ripetizione dell'indebitato è un'azione a carattere restitutorio e non ha natura retributiva o assimilabile, di conseguenza, le disposizioni sulla prescrizione breve, pensate per tutelare il debitore da pretese troppo risalenti nel tempo in contesti di pagamenti continuativi e prevedibili, non si applicano. La ratio sottostante è che la prescrizione quinquennale è funzionale alla stabilità dei rapporti economici e alla certezza delle pretese periodiche, mentre l'indebitato, per sua natura, rompe tale certezza.

Il principio dei diritti quesiti e la retroattività delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale

La regola generale scolpita nell'articolo 136 Cost. e specificata dall'art. 30, co. 3, della L. n. 87/1953, stabilisce che "*le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*".

Come noto, la giurisprudenza, sia di legittimità che di merito, ha da tempo interpretato tale disposizione nel senso della retroattività dell'annullamento della norma. L'effetto abrogativo non opera *ex nunc* (da ora in poi), ma retroagisce al momento dell'entrata in vigore della norma stessa, come se essa non fosse mai esistita nell'ordinamento. Tale principio incontra un limite circoscritto in modo rigoroso: quello dei rapporti giuridici esauriti in modo definitivo.

Il concetto di "rapporto esaurito" non si estende a ogni situazione di fatto consolidata, ma si riferisce a quelle ipotesi in cui si sia formato il giudicato, sia intervenuta una prescrizione o una decadenza, o si siano prodotte altre preclusioni processuali non travolte dalla pronuncia di incostituzionalità.

La sentenza nel respingere la tesi difensiva del lavoratore che richiamava pronunce meno recenti, ha statuito che giudizio di parificazione della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti, per sua stessa natura, non costituisce un accertamento giurisdizionale definitivo sul diritto soggettivo al pagamento delle somme, ma un mero vaglio di regolarità contabile, insuscettibile di consolidare il rapporto. Parimenti, gli atti amministrativi e negoziali (delibere del Consiglio Regionale, accordi decentrati) non possono fungere da "diritto quesito" in quanto adottati in applicazione della norma primaria, che, una volta dichiarata incostituzionale, li travolge inevitabilmente per derivazione.

La modulazione dell'affidamento e la ripetizione dell'indebito: breve analisi della sentenza n. 8/2023 della Corte costituzionale

Il Tribunale di Napoli, rifacendosi esplicitamente alla sentenza n. 8/2023 della Corte costituzionale, ha ricostruito i principi che governano l'equilibrio tra l'esigenza di recupero delle somme non dovute e la salvaguardia della buona fede del cittadino. Il cuore dell'argomentazione risiede nell'interpretazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU, che tutela la "*legitimate expectation*". Tuttavia, il tribunale ha chiarito che il riconoscimento di un affidamento legittimo non equivale a una totale irripetibilità della prestazione. Il ragionamento giuridico si sposta sul concetto di proporzionalità dell'interferenza, intesa come il bilanciamento tra gli interessi in gioco.

La Corte EDU, e di conseguenza la giurisprudenza nazionale, riconosce agli Stati un margine di apprezzamento per evitare che il recupero dell'indebito si traduca in un onere "*eccessivo e individuale*" a carico del privato. In questo contesto, emerge il ruolo cruciale della buona fede oggettiva, richiamata dall'art. 1175 c.c., che impone al creditore (la Pubblica Amministrazione) di esercitare la propria pretesa tenendo conto degli interessi del debitore. Il Tribunale ha valutato positivamente l'operato dell'Amministrazione che, prima ancora della sentenza della Consulta, aveva optato per una riduzione percentuale del debito (48,64%) e per la sua rateizzazione. Tale condotta è stata ritenuta pienamente conforme ai principi enunciati, escludendo la possibilità per l'opponente di ottenere la totale irripetibilità delle somme.

L'art. 2126 c.c. e la distinzione tra retribuzione e mero aumento indebito

Sulla interpretazione e applicabilità dell'art. 2126 c.c. che sancisce l'irripetibilità della retribuzione per il periodo in cui il rapporto di lavoro ha avuto esecuzione, la pronuncia in commento chiarisce che la norma si applica solo se l'indebito retributivo "*corrisponde a una specifica prestazione, effettivamente eseguita*".

Il tribunale partenopeo ha esteso il principio a tutti i dipendenti pubblici, distinguendo tra una remunerazione legata a una prestazione lavorativa aggiuntiva e un mero aumento retributivo privo di una relazione sinallagmatica. Nel caso in esame, il tribunale ha rilevato una "*totale carenza deduttiva e probatoria*" da parte del lavoratore circa lo svolgimento di mansioni diverse o aggiuntive, il che ha impedito l'applicazione dell'art. 2126 c.c. e anche del 2041 c.c. (arricchimento senza causa).

La ripetibilità degli emolumenti e la natura delle indennità regionali

La pronuncia esamina altresì la legittimità e la ripetibilità delle somme erogate al dipendente regionale a titolo di indennità - in particolare quelle previste dall'art. 58, 1° comma, della L.R. n. 10 del 2001, per il periodo tra marzo 2017 e aprile 2019 - distinguendo tra due periodi di servizio del ricorrente.

Il primo periodo, dal settembre 2015 al febbraio 2017, in cui l'opponente ricopriva il ruolo di addetto di segreteria, per il quale il Giudice ha confermato l'infondatezza dell'opposizione e la sussistenza dell'obbligo restitutorio. La vera *quaestio iuris* si manifesta nel secondo periodo, che va dal marzo 2017 all'aprile 2019, quando il ricorrente veniva promosso a Coordinatore amministrativo del gruppo consiliare. Questo passaggio di ruolo si rivela il fulcro della

vicenda, in quanto il Tribunale evidenzia come l'incremento retributivo, quantificato in una somma fissa mensile di 5.000,00 euro, sia "palesamente collegata" a tale nomina.

La decisione non si affida a mere presunzioni, ma si basa sui chiarimenti forniti dalle parti e sull'esame di un prospetto analitico depositato dalla Regione stessa, il quale conferma in modo inequivocabile la correlazione tra il nuovo incarico e l'incremento degli emolumenti. La pronuncia, pertanto, non si fonda su un'astratta qualificazione giuridica, ma su un'analisi *fact-finding* che attribuisce un ruolo determinante all'effettivo svolgimento delle mansioni e al trattamento economico che ne deriva.

Tuttavia, il cuore della pronuncia risiede nella sua capacità di superare gli argomenti difensivi della Regione, che si basavano sulla dichiaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 146 del 2019. La Regione sosteneva che la caducazione del secondo comma dell'art. 58 della L.R. n. 10 del 2001 avrebbe "travolto" anche il primo comma, su cui si fondavano le erogazioni al ricorrente.

Il Giudice partenopeo, con un'analisi che potremmo definire "costituzionalmente orientata", smentisce tale tesi in modo categorico rifacendosi ai passaggi salienti della sentenza della Consulta, evidenziando la totale estraneità della fattispecie in esame rispetto alle censure mosse dalla Corte Costituzionale. Infatti, la sentenza n. 146/2019 aveva censurato l'istituzione di "fondi aggiuntivi" e la distribuzione di "elargizioni indistinte" e "a pioggia" a tutto il personale, che configuravano un "irragionevole aumento retributivo" slegato da criteri di merito e di risultato.

Di contro, la sentenza oggetto della disquisizione sottolinea come l'indennità di cui all'art. 58, 1° comma, non rientri in tale schema poiché non costituisce una "elargizione indistinta", ma una misura di equità retributiva, che ha la funzione di "ristabilire un equilibrio tra mansioni concretamente svolte e retribuzione". L'indennità in questo contesto serve a compensare la maggiore complessità e responsabilità insita nell'incarico, prevenendo eventuali rivendicazioni retributive per lo svolgimento di mansioni superiori. La natura ontologicamente diversa dell'attribuzione patrimoniale in questione rispetto a quelle censurate dalla Consulta rappresenta il punto nevralgico della decisione, rendendola giuridicamente ineccepibile.

In sintesi, il Giudice, nel rigettare le difese della Regione, rileva come la mancata inclusione dell'art. 58, 1° comma, nella pronuncia di incostituzionalità non è un semplice "dato formale", ma la conseguenza logica di una sua natura giuridica differente e legittima. Su questo punto, la sentenza, in linea con un parere della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione, ha accolto parzialmente l'opposizione del ricorrente, dichiarando l'insussistenza del diritto alla ripetizione delle somme per il periodo dal marzo 2017 all'aprile 2019.

Conclusioni

La sentenza in commento, andando oltre una rigida applicazione normativa, offre un'analisi della complessa interazione tra il diritto di una pubblica amministrazione di recuperare pagamenti indebiti e la necessità di tutelare gli interessi legittimi del lavoratore.

Un punto cruciale della decisione, per quanto di interesse, è la chiara distinzione tra i crediti retributivi e le somme indebitamente percepite, in particolare per quanto riguarda la prescrizione.

Il tribunale ha chiarito che, sebbene le retribuzioni siano intrinsecamente periodiche, la periodicità di un pagamento indebito è una mera modalità di fatto e non un elemento causale del debito. Il diritto alla restituzione sorge dalla mancanza di una base giuridica per il pagamento (*causa solvendi*), e non da un'obbligazione periodica.

Inoltre, la sentenza fornisce un'interpretazione circoscritta dell'art. 2126 c.c., relativo all'irripetibilità della retribuzione per il periodo in cui il rapporto di lavoro ha avuto esecuzione. La pronuncia ha stabilito che la norma si applica solo quando la prestazione economica indebita è correlata a un'attività lavorativa aggiuntiva o diversa, effettivamente eseguita. Nel caso in esame, il tribunale ha negato l'applicazione di questo principio, poiché il lavoratore non è stato in grado di fornire prove adeguate di aver svolto mansioni diverse o aggiuntive.

Ciononostante, la decisione ha parzialmente accolto l'opposizione del lavoratore, dichiarando non dovuto il recupero delle somme percepite dopo la sua promozione a Coordinatore amministrativo.

Questa analisi approfondita del Tribunale dimostra l'importanza di un'indagine fattuale completa, necessaria per bilanciare l'interesse pubblico al recupero e la giusta tutela del lavoratore, garantendo un'applicazione del diritto che non prescinde dalla concretezza del rapporto di lavoro subordinato.

Francesca Albiniano, avvocato in Campobasso

Visualizza il documento: [Trib. Napoli, sez. civ., 3 giugno 2025, n. 5476](#)