

Domanda di ripetizione dell'indebita proposta dalla P.A. nei confronti di un proprio dipendente

di D. Serra - 3 aprile 2026

Con la sentenza 27 gennaio 2023, n. 8, la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, dell'art. 2033 c.c., nella parte in cui, in caso di indebita retributivo erogato da un ente pubblico e di legittimo affidamento del dipendente pubblico percipiente nella definitività dell'attribuzione, consentirebbe un'ingerenza non proporzionata nel diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni, poiché gli elementi che possono rilevare ex fide bona nell'ordinamento interno, ai fini dell'individuazione di un affidamento legittimo riposto in una prestazione indebita erogata da un soggetto pubblico, trovano riscontro in quelli di cui si avvale la Corte EDU per individuare una *legitimate expectation*, consentendo di avvalersi della rateizzazione della prestazione, della sua inesigibilità temporanea o parziale e della tutela risarcitoria.

Con ordinanza del 21 gennaio 2022, il Tribunale di Lecce, Sez. lav., sollevava, in riferimento agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art.2033 c.c., nella parte in cui non prevede l'irripetibilità dell'indebita previdenziale non pensionistico (indennità di disoccupazione, nel caso di specie) laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato un legittimo affidamento del percettore circa la spettanza della somma percepita.

Secondo il giudice a quo, al caso dell'indebita previdenziale non pensionistico, cui sarebbe stata ascrivibile l'indennità di disoccupazione, si sarebbe applicato l'art. 2033 c.c., che avrebbe comportato il rigetto della pretesa del ricorrente.

Nondimeno, a giudizio del rimettente, in presenza di un legittimo affidamento riposto da una persona fisica nella spettanza di una prestazione, quale l'indennità di disoccupazione, erogata da un soggetto pubblico, la pretesa restitutoria avrebbe violato gli artt.11 e 117, comma 1, Cost., in quanto si sarebbe posta in contrasto con l'art.1 Prot. addiz. CEDU, come interpretato dalla Corte EDU.

Su tali basi, il rimettente sollecitava la Corte all'adozione di una sentenza additiva, che dichiarasse l'illegittimità costituzionale dell'art. 2033 c.c. nei termini enunciati.

Con ordinanza del 14 dicembre 2021, la Corte di cassazione, Sez. lav., sollevava, in riferimento agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 c.c., nella parte in cui, in caso di indebita retributivo erogato da un ente pubblico e di legittimo affidamento del dipendente pubblico percipiente nella definitività dell'attribuzione, consente un'ingerenza non proporzionata nel diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni.

La Corte di cassazione riteneva che la pretesa restitutoria contrastasse con quanto statuito dalla sentenza della Corte EDU Casarin proprio con riferimento all'indebita retributivo. Di conseguenza, il giudice rimettente ravvisava una violazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU

come interpretato dalla Corte EDU, e di riflesso un *vulnus* agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.

Con ordinanza del 25 febbraio 2022, il Tribunale di Lecce, Sez. lav., sollevava, in riferimento agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 c.c., nella parte in cui non prevede, per i dipendenti pubblici, l'irripetibilità degli indebiti retributivi laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'Amministrazione datrice di lavoro abbia ingenerato un legittimo affidamento del percettore circa la spettanza della somma percepita.

Il giudice *a quo*, dopo aver qualificato tali prestazioni come retribuzioni *sine titulo* erogate da un soggetto pubblico, riteneva che, in presenza di un legittimo affidamento riposto da una persona fisica nella loro spettanza, la pretesa restitutoria ledesse l'art. 11 e 117, comma 1, Cost., ponendosi in contrasto con quanto prescritto dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come interpretato dalla Corte EDU.

La sentenza di legittimità n. 4229 del 25 febbraio 2026, che si segnala, ci ricorda che di recente la Cassazione (13 dicembre 2024, n. 32248) ha affermato che, in materia di impiego pubblico privatizzato, nel caso di domanda di ripetizione dell'indebita proposta da un'Amministrazione nei confronti di un proprio dipendente, in relazione alle somme corrisposte a titolo di retribuzione, qualora risulti accertato che l'erogazione è avvenuta "*sine titulo*", la ripetibilità delle somme non può essere esclusa ex art. 2033 cod. civ. , per la buona fede dell' "*eccipiens*", in quanto questa norma riguarda, sotto il profilo soggettivo, soltanto la restituzione dei frutti e degli interessi, dovendo solo essere assicurato che l'adempimento della prestazione restitutoria avvenga con modalità rispettose dei criteri di buona fede e correttezza

. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ci ricorda la pronuncia *de qua*, ha condannato l'Italia al risarcimento dei danni in favore di una lavoratrice del pubblico impiego , giudicando lesiva del diritto di proprietà, come garantito dall'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione, la pretesa della restituzione di emolumenti da lei percepiti in buona fede, oltretutto facendo incolpevole affidamento sulla legittimità dei pagamenti spontaneamente effettuati dall'ente pubblico (Sentenza Casarin c. Italia, 11.2.2021, rg. n. 4893/13).

Sollecitata anche dalla Corte, è poi intervenuta, evidenzia il Collegio, la decisione n. 8 del 2023 della Corte costituzionale, che – interrogata sulla legittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ., riletto alla luce della giurisprudenza della CEDU – ha escluso che l'azione di ripetizione di indebita, anche se calata nel particolare contesto delle retribuzioni illegittimamente erogate e percepite in buona fede, sia di per sé incompatibile con il dettato costituzionale.

La pronuncia della Corte costituzionale menzionata, come già affermato dalla Corte Cass., n. 11659/2024, rimarca la sentenza annotata, è nitida nell'escludere che l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, nell'esegesi accreditata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, imponga "di generalizzare un diritto alla irripetibilità della prestazione"(punto 12.2.1 del Considerato in diritto).

Il giudice delle Leggi ha evidenziato, precisa la Cassazione, che l'ordinamento nazionale delinea un quadro di tutele dell'affidamento legittimo sulla spettanza di una prestazione indebi-

ta che, se adeguatamente valorizzato, permette di escludere l'illegittimità costituzionale dell'art. 2033, cod. civ., senza negare – anche in quelle situazioni – il diritto del creditore alla ripetizione dell'indebitato. Il fondamento di tali tutele viene indicato nella clausola generale di cui all'art. 1175, cod. civ., che vincola il creditore a esercitare la sua pretesa tenendo in debita considerazione la sfera di interessi del debitore, potendo determinare, in relazione alle caratteristiche del caso concreto, la temporanea inesigibilità del credito, totale o parziale, con conseguente dovere del creditore di accordare una rateizzazione del pagamento in restituzione.

La pronuncia in esame puntualizza, infine, che la giurisprudenza di legittimità ha, altresì, chiarito che l'art. 4, comma 1, del d.l. n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014, non deroga affatto all'art. 2033 cod. civ., con la conseguenza che la pubblica amministrazione può, nelle ipotesi previste dal comma 1 del medesimo articolo, recuperare direttamente dal dipendente che le abbia percepite le somme indebitamente versate (n. 17317 del 2024, n. 23419/2023 e n. 17648/2023).

Dionisio Serra, cultore di diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Visualizza il documento: [Cass., 25 febbraio 2026, n. 4229](#)