



**CORTE DI APPELLO DI VENEZIA** n. 783/2024 del 23.4.2024  
-Seconda Sezione civile-

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile di secondo grado iscritta al n. r.g. 1923 del ruolo generale dell'anno 2021 promossa

**T. G.**

DA

(C.F. \_\_\_\_\_), con l'avv. MICHIELAN PRIMO, l'avv. MICHIELAN FRANCESCA ( \_\_\_\_\_ ); l'avv. MICHIELAN ALESSANDRO ( \_\_\_\_\_ ) l'avv. MICHIELAN ANDREA ( \_\_\_\_\_ );

-appellante-

contro

**COMUNE DI ROSSANO VENETO** (C.F. \_\_\_\_\_), in persona del Sindaco p.t., con l'avv. MUNARI ADRIANO ( \_\_\_\_\_ ) **CONTRA' PORTI 21 VICENZA**;

- appellato -

**OGGETTO:** Appello avverso sentenza n. 1471-21, pubblicata il 14.7.2021, emessa dal Tribunale di Vicenza nel proc. n. r.g. 6813-16 - Indebito soggettivo - Indebito oggettivo

Conclusioni dell'appellante:

Contrariis reiectis, voglia l'Ecc.ma Corte d'Appello di Venezia, in riforma della sentenza n. 1471/2021 del Tribunale di Vicenza, Sezione I<sup>^</sup> civile, ed in accoglimento del presente appello:

- in via principale, rigettare le domande ex adverso proposte, in tutto, o almeno con riferimento alle somme pretese in restituzione dopo l'1.01.2009, per i motivi esposti ai punti A) e B) dell'atto di citazione d'appello;

- in via subordinata: in applicazione dei principi di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 8/2023 del 27 gennaio 2023, dichiararsi l'inesigibilità e integrale irripetibilità delle somme vantate in restituzione dal Comune di Rossano Veneto;

in via ulteriormente subordinata: in applicazione dei principi di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 8/2023 del 27 gennaio 2023, dichiararsi privo di causa il credito restitutorio fatto valere dal Comune di Rossano Veneto almeno fin dalla data dell'1.01.2009;

Spese, diritti ed onorari di causa interamente rifusi per entrambi i gradi di giudizio.

#### Conclusioni dell'appellato:

Il Comune di Rossano Veneto, non accettando il contraddittorio su eventuali nuove domande avversarie nonché ferme e ribadite tutte le proprie eccezioni, istanze e domande anche istruttorie come formulate anche in primo grado, dichiarando di non accettare il contraddittorio su domande, istanze ed eccezioni nuove e/o modificate, che siano eventualmente proposte dalla controparte, precisa le seguenti CONCLUSIONI: Voglia l'Illustrissima Corte di Appello di Venezia, in accoglimento delle deduzioni svolte: a- rigettare l'appello proposto dal signor **T.G.** avverso la sentenza 1471/2021 del Tribunale di Vicenza, siccome infondato in fatto e diritto; b- condannare il signor **T.G.** a rifondere alla Amministrazione appellata le spese di entrambi i gradi di giudizio, comprensive di competenze e spese, oltre il 15% per spese generali, Cassa Avvocati ed accessori fiscali come per legge. Si chiede la concessione di termini ex art. 190 c.p.c. per il deposito di comparse conclusionali e successive repliche. Ulteriori deduzioni, produzioni ed istanze, anche istruttorie, riservate.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

##### 1. Svolgimento del processo.

##### Il giudizio di primo grado

1.1. Con atto di citazione notificato in data 23.08.2016, il Comune di Rossano Veneto conveniva davanti al Tribunale di Vicenza i **T.G.** e **P.G.** esponendo:

- che **T.G.** aveva rivestito la carica di sindaco del Comune di Rossano Veneto dal 15.4.2008 al maggio 2013 e Giaccheri Paola aveva ricoperto quella di vicesindaco nel periodo dal 21.4.2008 al maggio 2013;

- di aver erroneamente calcolato l'indennità di carica spettante ai convenuti nei periodi suindicati, nonché l'indennità di fine mandato riconosciuta all' **T.G.** senza fare applicazione

della decurtazione disposta dall' art. 1, comma 54, L. 266/2005 (c.d. Finanziaria del 2006), che aveva ridotto nella misura del 10% i compensi spettanti agli amministratori locali;

- che le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, con deliberazione n. 1/12, avevano chiarito, modificando il precedente orientamento, che la predetta riduzione del 10% non valeva solo per l'anno 2006 (come erroneamente ritenuto dal Comune), ma per tutte le annualità successive alla sua introduzione;

- che i convenuti avevano, quindi, ricevuto somme superiori a quelle ad essi spettanti, e segnatamente il <sup>T.</sup> aveva percepito, a titolo di indennità mensile di carica e indennità di fine mandato, una somma eccedente il dovuto di € 13.446,68, mentre la Giaccheri aveva percepito, per indennità mensile di carica, una somma non dovuta di € 6.181,86;

-di aver inutilmente diffidato i convenuti al pagamento del debito con note del 16.11.2015 e dell'11.12.2015, senza ricevere alcunchè, non avendo i debitori aderito neppure all'invito alla negoziazione assistita.

Sulla base di tali premesse, il Comune attore chiedeva la condanna dei convenuti alla restituzione delle somme indebitamente percepite, con gli interessi al saggio legale dalla domanda al saldo.

1.2.Entrambi i convenuti si costituivano con il medesimo difensore resistendo alla domanda; contestavano l'interpretazione dell'art. 1, comma 54, L. n.266/2005 sostenuta dal Comune e lamentavano la violazione dei principi di buona fede e di affidamento legittimo.

In via subordinata, sollevavano eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, della L. n. 266/05, ove interpretato nel senso della sua efficacia temporalmente indeterminata, per violazione degli artt. 3, 36, 51, commi 1 e 3, e 97, comma 2, della Costituzione, chiedendo la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale per la risoluzione della questione.

In via gradata, chiedevano la rideterminazione della somma pretesa al netto delle somme trattenute *ex lege* a fini fiscali e previdenziali, in quanto mai percepite.

1.3.Concessi i termini di rito e istruita la causa documentalmente, il Tribunale di Vicenza con sentenza n. 1471-21, pubblicata il 14.7.2021, accoglieva la domanda e condannava i convenuti alla restituzione delle somme indebitamente percepite, nella misura indicata dal Comune attoreo.

Il Tribunale riteneva condivisibile l'interpretazione fornita dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti nella articolata deliberazione n. 1/ 2012, in assenza di limitazioni temporali espressamente previste nella norma invocata dall'ente attore.

Rilevava, altresì, che la buona fede dell'*accipiens* non può esonerare la pubblica amministrazione dall'obbligo di recuperare quanto indebitamente corrisposto ed escludeva la ricorrenza di profili di illegittimità costituzionale.

Tenuto conto della non univocità della giurisprudenza, il Tribunale compensava interamente le spese di lite tra le parti.

### Il giudizio di appello.

1.4. Avverso la sentenza ha proposto appello il solo **G.T.** sulla base di tre motivi.

Il contraddittorio non è stato esteso alla **G.** tenuto conto della scindibilità delle cause e dell'avvenuto decorso del termine breve per impugnare, stante la notifica della sentenza in data 24.8.2021.

1.5. Il Comune di Rossano Veneto ha resistito all'appello chiedendone il rigetto.

1.6. Dopo la concessione alle parti di termine per dedurre in merito ai principi affermati con sentenza n.8/2023 della Corte Costituzionale, emessa nelle more del giudizio, la nuova udienza di precisazione delle conclusioni si è tenuta con le modalità previste dall'art. 127 ter c.p.c., come introdotto con d.lgs. n.149/2022, con concessione dei termini ex art. 190 c.p.c.

Le parti hanno depositato memorie.

### 2.1 motivi di appello.

2.1. Con il primo motivo l'appellante lamenta violazione o falsa applicazione dell'art. 1, comma 54, L. n. 266/2005, erronea interpretazione e illegittima applicazione ultrattiva della norma, in contrasto con l'art. 12 disp. prel. c.c. e con i canoni ermeneutici dell'interpretazione logica, sistematica e teleologica delle norme giuridiche.

Secondo l'appellante, sebbene la norma in esame nulla dica in ordine all'efficacia temporale della riduzione delle indennità dovute ai componenti degli organi di governo degli enti locali, preminenti ragioni di coerenza sistematica, teleologica e costituzionale dell'impianto normativo deporrebbero nel senso dell'introduzione, per via interpretativa, di un limite di durata triennale anche con riferimento alla statuizione predetta, al pari di quanto espressamente disposto dal legislatore della "Finanziaria 2006" per le altre categorie di funzionari e amministratori di cui ai commi 55, 57, 59 e 60 (ossia sottosegretari di Stato, consulenti esterni di tutte le pubbliche amministrazioni, componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo, dei consigli d'amministrazione e degli altri organi collegiali delle medesime pubbliche amministrazioni e degli enti da esse controllati, componenti del Servizio Consultivo e Ispettivo Tributario), per i quali è prevista esplicitamente la durata triennale della disposta riduzione.

L'appellante rileva che la *ratio* delle disposizioni della "Finanziaria 2006" contenute nell'art. 1, commi da 52 a 63, è quella di apportare una riduzione lineare alle indennità e ai compensi di organi e soggetti pubblici, centrali e locali, di diversa natura, per esigenze di contenimento dei c.d. "costi della politica", nel più ampio quadro di coordinamento della finanza pubblica.

Secondo l'appellante, se la logica delle disposizioni in esame è quella di far partecipare in pari misura tutte le categorie di soggetti ivi indicate ai sacrifici imposti dalle superiori esigenze di contenimento dei "costi della politica", e se tale finalità trova chiara e coerente manifestazione nella previsione di una percentuale di abbattimento degli emolumenti uguale per tutti i soggetti contemplati nei commi da 52 a 62 della Finanziaria 2006, allora si imporrebbe la necessità di assicurare la medesima omogeneità di trattamento anche sul piano della vigenza temporale, estendendo, in via interpretativa, il limite di durata triennale espressamente stabilito dai commi 55, 57, 59 e 60 anche al comma 54, relativo agli amministratori locali.

La tesi accolta dal Tribunale di Vicenza, prosegue l'appellante, produrrebbe una manifesta disparità di trattamento fra le categorie di funzionari e amministratori elencate nei commi 53, 56, 58 e 60 (per i quali vige il termine triennale dei tagli, come da commi 55, 57, 59 e 60), e quelle indicate nel comma 54 e nei commi 52 e 62 (parlamentari nazionali ed europei, organi di autogoverno della Magistratura e del CNEL, organi monocratici e collegiali delle Regioni, delle Province e dei Comuni), per i quali non vi sarebbe alcun termine finale.

Una siffatta disparità, non trovando alcun sostegno nella *ratio* complessiva della legge, ma anzi confliggendo palesemente con essa, darebbe adito a fondati dubbi di costituzionalità delle norme discriminatorie.

Di contro, secondo la prospettazione dell'appellante, un argomento testuale, rinvenibile nel successivo comma 63, consentirebbe di affermare la valenza temporalmente limitata delle riduzioni indennitarie disposte dall'art. 1, comma 54, L. n. 266/05, in quanto il predetto comma 63, nell'imporre un puntuale vincolo di destinazione delle somme risparmiate "a decorrere dal 1° gennaio 2006 e per un periodo di tre anni", presupporrebbe la durata triennale di tutte le decurtazioni economiche prescritte dai commi precedenti, rendendo manifesta l'intenzione del legislatore di garantire un trattamento omogeneo a tutte le categorie di soggetti menzionate nei commi da 52 a 62 dell'art. 1 della Finanziaria 2006.

Secondo l'appellante, l'inatteso *revirement*, ad opera delle Sezioni Riunite di Controllo della Corte dei Conti, sarebbe - sul piano degli effetti - privo di forza vincolante o preclusiva dinanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria, oltre che non condivisibile sul piano giuridico-sostanziale.

Una volta spirato il termine di efficacia dell'art. 1, comma 54 (cioè, almeno a partire dall'1.01.2009) si sarebbe verificato l'automatico ripristino della misura degli emolumenti come stabilita dal D.M. Interno n. 119/2000, senza possibilità di ulteriori aumenti discrezionali tramite delibera degli organi collegiali dell'ente. Il credito restitutorio fatto valere dal Comune di Rossano Veneto sarebbe, pertanto, privo di causa, in tutto, o almeno in parte, relativamente al periodo 2009-2011.

2.2. Con il secondo motivo l'appellante censura la sentenza gravata per violazione dei principi di affidamento legittimo e di buona fede previsti dall'art. 2 Cost. nella parte in cui richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale riaffermati, nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione, dall'art. 1, comma 2-bis, della L. n. 241/1990, come modificato dall'art. 12, comma 1, lettera a), del D.L. n. 76/2020, convertito dalla L. n. 120/2020.

Secondo l'appellante il Giudice di prime cure, nell'escludere la violazione dell'affidamento incolpevole, avrebbe ommesso di considerare il principio affermato con sentenza n. 8236 del 28.04.2020 dalla Suprema Corte a Sezioni Unite, che ha sottolineato il rango costituzionale e comunitario del principio di affidamento incolpevole, quale situazione giuridica meritevole di tutela non solo nei rapporti fra privati, ma anche nelle relazioni socialmente o giuridicamente qualificate fra amministratori e P.A.

Evidenza che vari elementi avrebbero consolidato il proprio incolpevole affidamento sulla legittimità degli importi percepiti, e segnatamente: il parere della Sez. Reg. Controllo della Corte dei Conti del Veneto, reso mediante deliberazione n. 130/2008, con il quale a seguito di richiesta avanzata proprio dal Comune di Rossano Veneto con nota prot. 17090 del 2.10.2008, la predetta Sezione aveva chiarito che la decurtazione delle indennità di funzione nella misura del 10%, rispetto all'ammontare risultante alla data del 30.09.2005, imposta con l'art. 1, comma 54, della L. 266/05, doveva intendersi riferita al solo esercizio finanziario 2006; l'orientamento della Sez. Reg. Veneto era stato, poi, condiviso anche da altre Sezioni Regionali della Corte dei Conti, tra cui quella della Toscana (v. deliberazioni nn. 11/2007 e 9/2008); l'A.N.C.I. Veneto, con proprio parere prot. n. 2339 Sez. 0403, aveva anch'essa ritenuto la durata annuale dell'art. 1, comma 54, L. n. 266/2005, con conseguente ripristino, a partire dal 2007, della facoltà dei Comuni di applicare per intero gli importi tabellari di cui al D.M. n. 119/2000; pertanto, con determinazione dirigenziale Rep. Gen. n. 506 del 24.11.2008, era stato disposto l'adeguamento all'importo di cui al D.M. 119/2000 delle indennità di funzione spettanti al Sindaco e agli Assessori di Rossano Veneto, a far data dal 15.04.2008.

Secondo l'appellante il comportamento - univoco e reiterato - di molteplici organi amministrativi, giurisdizionali e istituzionali, esterni al Comune di Rossano ed in posizione di assoluta terzietà, avrebbe ingenerato e consolidato una condizione soggettiva di affidamento pieno, incolpevole e particolarmente qualificato in ordine alla legittimità delle somme percepite a titolo di indennità di funzione nel periodo d'interesse.

2.3. Con il terzo motivo l'appellante ripropone l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, della L. n. 266/05, ove interpretato nel senso della sua efficacia temporalmente indeterminata, per violazione degli artt. 3, 36, 51, commi 1 e 3, e 97, comma 2, della Costituzione.

Secondo l'appellante l'interpretazione recepita dal primo Giudice comporterebbe un'ingiustificata disparità di trattamento che si porrebbe in conflitto con la *ratio* della legge, nè potrebbe giustificarsi invocando una presunta eterogeneità delle situazioni soggettive coinvolte.

Sarebbe necessario, quindi, dare una lettura costituzionalmente orientata del comma 54 dell'art. 1, L. n. 266/05, al pari degli altri commi privi di termine esplicito di efficacia (commi 52 e 62), estendendo ai medesimi il limite di durata espressamente previsto dai commi 55, 57, 59 e 60 per le altre categorie di pubblici funzionari ivi considerate, argomentando anche dal dato testuale rappresentato dal comma 63, pur se espressamente riferito solo al vincolo di destinazione dei risparmi di spesa ottenuti.

### 3. Esame dei motivi di appello.

3.1. Il primo e il terzo motivo si prestano a una trattazione congiunta, in quanto logicamente connessi.

Essi sono infondati.

Va premesso che la disciplina di riferimento, *ratione temporis*, è contenuta nell'art. 82 del Decreto Legislativo del 18/08/2000 n. 267 (c.d. T.U.E.L., Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali,) il quale prevede che le indennità di funzione del Sindaco e dei componenti della Giunta comunale siano determinate con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, nel rispetto dei parametri ivi indicati e che per gli amministratori che non abbiano richiesto la collocazione in aspettativa (non retribuita) le relative indennità di funzione siano ridotte del 50%.

Per quanto rileva in questa sede, gli importi delle indennità di funzione dei Sindaci nel periodo di riferimento, differenziati secondo le classi demografiche degli enti, sono contenuti nella tabella A allegata al D.M. 4 aprile 2000, n. 119 (approvato ai sensi dell'art. 23, comma 9, L. 265/1999, norma successivamente trasfusa nell'art. 82 del TUEL), rimasto immutato nel periodo di interesse, nonostante la previsione normativa del suo aggiornamento.

Su tale impianto normativo è intervenuto l'art. 1, co 54, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (c.d. "legge finanziaria 2006"), il quale ha disposto che, a partire dal 1 gennaio 2006, per "esigenze di coordinamento della finanza pubblica", sono rideterminate "*in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005*"..... *le indennità di funzione spettanti ai Sindaci .....*".

Il comma 54 non prevede un termine di durata della riduzione delle indennità spettanti ai Sindaci e alle altre categorie di amministratori e componenti di organi degli enti territoriali, mentre prevede espressamente un termine di tre anni con riferimento alle decurtazioni disposte nei confronti delle altre categorie di soggetti menzionate ai commi 55, 57, 59 e 60 (ossia sottosegretari di Stato,

consulenti esterni di tutte le pubbliche amministrazioni, componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo, dei consigli d'amministrazione e degli altri organi collegiali delle medesime pubbliche amministrazioni e degli enti da esse controllati, componenti del Servizio Consultivo e Ispettivo Tributario).

In base al noto principio "*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*"), non può ritenersi esteso il medesimo termine triennale alle decurtazioni previste al comma 54, poiché nei casi in cui il Legislatore ha inteso limitare nel tempo l'efficacia della riduzione ha espressamente provveduto in tal senso.

Né possono trarsi utili argomenti di valutazione dal comma 63 del medesimo art. 1 L. n. 266/2005, limitandosi tale norma a prevedere un vincolo di destinazione delle somme risparmiate per effetto delle decurtazioni stabilite (disponendone il versamento in favore del Fondo nazionale per le politiche sociali), senza nulla disporre sulla durata delle decurtazioni.

La mancata estensione anche al comma 54 del limite di durata triennale stabilito in relazione alle decurtazioni previste ai commi 55, 57, 59 e 60 non è lesivo del principio di uguaglianza e di ragionevolezza, in assenza di omogeneità delle situazioni considerate nelle norme di riferimento e dei criteri di determinazione delle indennità spettanti ai soggetti ivi menzionati.

L'eccezione di illegittimità costituzionale, pertanto, si appalesa manifestamente infondata.

Secondo la giurisprudenza del giudice delle leggi, infatti, è violato l'art. 3 della Costituzione quando "situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondono situazioni non sostanzialmente identiche" (tra le tante, sent. Corte Cost. n. 15 del 1960, n. 340 del 2004).

3.2. Non può neppure ritenersi che sulla durata della decurtazione nel periodo oggetto di esame abbiano inciso le successive leggi finanziarie invocate dall'appellante; queste prevalentemente hanno inciso sul diverso meccanismo di aumento discrezionale delle indennità previsto dall'art. 82, comma 11, d.lgs. n. 267/2000, norma che prevedeva la possibilità di incrementare l'indennità di funzione e i gettoni di presenza, rispettivamente con delibera della Giunta o del Consiglio per i rispettivi componenti, in presenza della necessaria copertura finanziaria, entro il limite percentuale rispetto al totale delle spese correnti, indicato nella tabella D del D.M. n. 119/2000.

La possibilità di incremento discrezionale era stata dapprima limitata alla sola indennità di funzione (ad opera dell'art. 2, comma 25, lettera d), della legge 24 dicembre 2007, n. 244) e poi completamente eliminata con l'art. 76, comma 3 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge n. 133/2008, che ha riscritto il citato comma 11 dell'art. 82 del predetto Testo Unico.



L'art. 61, comma 10, del D.L. 112/2008 ha, altresì, previsto una decurtazione del 30% a decorrere dal 1° gennaio 2009, delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del TUEL, per gli enti che nell'anno precedente non avessero rispettato il patto di stabilità.

L'intera materia concernente il meccanismo di determinazione degli emolumenti è stata in seguito rivista dall'art. 5, comma 7, del D.L. n. 78 del 2010, convertito nella legge 122/2010, che però ha demandato a un successivo decreto del Ministro dell'Interno la revisione degli importi tabellari contenuti nel d.m. 4 agosto 2000 n. 119 sulla base di parametri legati alla popolazione, in parte diversi da quelli originariamente previsti.

In assenza di emanazione del decreto attuativo nel periodo oggetto di causa, pertanto, gli importi previsti dall'art. 82, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000 vanno determinati facendo riferimento alla tabella "A" allegata al decreto ministeriale n. 119/2000, assoggettando poi l'importo indicato alla riduzione del 10%, in forza della disposizione di cui al comma 54 dell'articolo 1 della legge n. 266/2005, che non è stata espressamente abrogata dalle leggi successive; non è, infatti, sufficiente a tal fine il mero riferimento all'art. 82 del TUEL (che a sua volta rinvia al D.M. attuativo) senza l'espressa menzione della decurtazione.

3.4. Non trovano applicazione *ratione temporis*, infine, gli incrementi disposti con leggi e decreti successivi (articolo 1, commi da 583 a 587, della l. n. 234 del 30 dicembre 2021 c.d. "Legge di Bilancio 2022", che ha dettato nuove disposizioni in materia di indennità dei sindaci metropolitani, dei sindaci e degli amministratori; art. 57-quater del D.L. 124/2019, che ha introdotto il comma 8-bis al menzionato art. 82, disponendo che la misura dell'indennità di funzione spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, "è incrementata fino all'85 per cento della misura dell'indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti"; v. altresì D.M. 23 luglio 2020).

I motivi, pertanto, vanno disattesi.

3.5. In ordine al secondo motivo, va premesso che nelle more del giudizio è stata emessa la sentenza n. 8 della Corte Costituzionale del 27 gennaio 2023 in materia di ripetizione di indebito, in seguito alla cui pubblicazione è stato concesso termine alle parti per note.

Con la predetta sentenza 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 indebito 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.

La Corte Costituzionale ha ripercorso la giurisprudenza della Corte EDU che, nell'ambito della ripetizione di indebiti retributivi e previdenziali erogati da soggetti pubblici, ha interpretato l'art. 1 Prot. addiz. CEDU, secondo il quale “ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni”, valorizzando proprio la nozione di “bene” e ascrivendo 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.

In particolare, in una pluralità di casi concernenti indebiti retributivi e previdenziali erogati da soggetti pubblici (tra le altre, sentenze Casarin, Romeva, Cakarević e Moskal), la Corte EDU ha specificato i presupposti che consentono di identificare un affidamento legittimo in capo alla persona fisica percettore della prestazione, individuando le condizioni che tramutano la *condictio indebiti* in un'interferenza sproporzionata nei confronti di tale affidamento.

La Corte EDU, in particolare, ha individuato quali elementi costitutivi dell'affidamento legittimo: l'erogazione di una prestazione a seguito di una domanda presentata dal beneficiario che agisca in buona fede o su spontanea iniziativa delle autorità; la provenienza dell'attribuzione da parte di un ente pubblico, sulla base di una decisione adottata all'esito di un procedimento, fondato su una disposizione di legge, regolamentare o contrattuale, la cui applicazione sia percepita dal beneficiario come fonte della prestazione, individuabile anche nel suo importo; la mancanza di una attribuzione manifestamente priva di titolo o basata su semplici errori materiali; un'erogazione effettuata in relazione a una attività lavorativa ordinaria e non a una prestazione isolata o occasionale, per un periodo sufficientemente lungo da far nascere la ragionevole convinzione circa il carattere stabile e definitivo della medesima; la mancata previsione di una clausola di riserva di ripetizione.

L'identificazione di una situazione di *legitimate expectation* non importa, nondimeno, per ciò solo l'intangibilità della prestazione percepita dal privato.

La Corte EDU riconosce l'interesse generale sotteso all'azione di ripetizione dell'indebito e, in genere, riscontra la legalità dell'intervento, che solo raramente ha ritenuto carente (sentenza 12 ottobre 2020, Anželika Šimaitienė contro Lituania, paragrafo 115).

Le censure della Corte EDU si appuntano, invece, sulla 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.

Nel compiere tale valutazione, 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 (così Grande camera, sentenza 5 settembre 2017, Fàbiàn contro Ungheria, paragrafo 65, e seconda sezione, sentenza 10 febbraio 2015, Bèlànè Nagy contro Ungheria, paragrafo 166).

In particolare, fra le circostanze che influiscono sul carattere sproporzionato dell'interferenza si rinvencono le specifiche modalità di restituzione imposte al titolare dell'affidamento (ad esempio, nella sentenza Cakarević, l'addebito di interessi legali in capo all'accipiens, a dispetto dell'errore compiuto dall'amministrazione, paragrafi 86 e 87; o, nella sentenza Casarin, la rateizzazione non rapportata alle condizioni di vita dell'obbligato, paragrafo 72); più in generale, rilevano l'omessa o l'inadeguata considerazione della fragilità economico-sociale o di salute dell'obbligato nell'esercizio della pretesa restitutoria (così nelle sentenze Casarin, paragrafi 72 e 73; Romeva, paragrafo 75; Cakarević, paragrafi da 87 a 89, e Moskal, paragrafi 74 e 75); e, infine, ha una sicura incidenza la mancata previsione di una responsabilità in capo all'ente cui sia addebitabile l'errore (sentenze Casarin, paragrafo 71, e Cakarević, paragrafo 80).

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.

3.6. A fronte dell'interpretazione in merito all'art. 1 Prot. addiz. CEDU da parte della Corte EDU, la Corte Costituzionale ha evidenziato che l'ordinamento nazionale italiano 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.

In particolare, rispetto alle tipologie di prestazioni indebite contemplate dalla giurisprudenza convenzionale, l'ordinamento italiano appronta un complesso apparato di rimedi, che opera a differenti livelli.

Per alcune tipologie di pagamenti, il sistema normativo interno esclude *tout court* la ripetizione dell'indebito, offrendo una tutela particolarmente incisiva, come nel caso di prestazioni previdenziali, pensionistiche e assicurative, per le quali il legislatore italiano dispone l'irripetibilità, con la sola eccezione dell'ipotesi in cui l'accipiens fosse consapevole di percepire un indebito e, dunque, fosse in uno stato soggettivo di dolo (art. 52, comma 2, della legge 9 marzo 1989, n. 88, , come modificato dall'art. 13 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, recante «Disposizioni in materia di finanza pubblica», entro i limiti applicativi dettati dalla sentenza Corte Cost. n. 39 del 1993; art. 55, comma 5, della stessa legge n. 88 del 1989, che estende la disciplina alle prestazioni non dovute erogate dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - INAIL - in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali).

Analoga disciplina si desume, poi, da un complesso di previsioni concernenti prestazioni economiche di natura assistenziale (art. 37, comma 8, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo»; art. 3-ter del decreto-legge 23

dicembre 1976, n. 850, recante «Norme relative al trattamento assistenziale dei ciechi civili e dei sordomuti», convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 1977, n. 29; art. 3, comma 10, del decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173, recante «Misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988», convertito, con modificazioni, nella legge 26 luglio 1988, n. 291), rispetto alle quali la giurisprudenza di legittimità, richiamando l'ordinanza n. 264 del 2004 della Corte Cost., ha riconosciuto la sussistenza di «un principio di settore, [in virtù del quale] la regolamentazione della ripetizione dell'indebito è tendenzialmente sottratta a quella generale del codice civile» (Corte di cassazione, sezione sesta civile - lavoro, ordinanza 30 giugno 2020, n. 13223; v. anche Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 9 novembre 2018, n. 28771 e 3 febbraio 2004, n. 1978).

Nei casi indicati, non è richiesta alcuna prova dell'affidamento, sicché quest'ultimo, più che rilevare quale interesse protetto, si configura - unitamente al rilievo costituzionale riconosciuto, ai sensi dell'art. 38 Cost., al tipo di prestazioni erogate - quale *ratio* ispiratrice di fondo della disciplina, che si connota in termini di previsione eccezionale, frutto di una valutazione rimessa alla discrezionalità del legislatore (sentenze Corte Cost. n. 148 del 2017 e n. 431 del 1993).

Parimenti, 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. 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).

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: “chi 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».

L'ampiezza della norma, cui si ascrivono anche prestazioni indebite ricomprese fra quelle esaminate dalla Corte EDU, ha suscitato, dunque, i dubbi di legittimità costituzionale sollevati davanti alla Corte Costituzionale.

La Corte Costituzionale ha escluso l'illegittimità della norma sottoposta al suo scrutinio sulla base delle seguenti considerazioni:

- a fronte dell'obbligo restitutorio, lo stesso art. 2033 cod. civ. - come già emerge dalla sua formulazione testuale - prevede che, in ipotesi di buona fede soggettiva dell'accipiens, i frutti e gli interessi vanno corrisposti solo a partire dalla domanda di restituzione, il che allontana una delle possibili ragioni di sproporzione dell'interferenza ravvisate dalla giurisprudenza della Corte EDU (in particolare, nella sentenza Cakarević, paragrafo 86);

- nell'ordinamento italiano si rinviene una clausola generale, suscettibile di valorizzare la specificità degli elementi posti in risalto dalla giurisprudenza della Corte EDU a fondamento dell'affidamento legittimo, così come si ravvisa un apparato di tutele sufficiente a superare ogni dubbio di possibile contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.; il perno della disciplina risiede, in particolare, nella clausola di buona fede oggettiva o correttezza, che, per un verso, plasma, attraverso l'art. 1175 cod. civ., l'attuazione del rapporto obbligatorio e, dunque, condiziona - dando rilievo agli interessi in gioco e alle circostanze concrete - l'esecuzione dell'obbligazione restitutoria, che ha fonte nell'art. 2033 cod. civ. Per un altro verso, e *ab imis*, la buona fede oggettiva dà fondamento, tramite l'art. 1337 cod. civ., alla stessa possibilità di identificare un affidamento legittimo, suscettibile di rinvenire una tutela, sia quale interesse che, *ex fide bona*, in base al citato art. 1175 cod. civ., condiziona l'attuazione del rapporto obbligatorio, sia quale situazione soggettiva potenzialmente meritevole di protezione risarcitoria, proprio attraverso la disciplina dell'illecito precontrattuale.

- nell'ambito dei rimedi approntati dall'ordinamento nazionale idonei a evitare il contrasto con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU e, di riflesso, una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., un primo fondamentale ruolo spetta alla categoria della inesigibilità, che si radica nella clausola generale di cui all'art. 1175 cod. civ., la quale 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'indebitto, 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.

Particolari situazioni personali del debitore possono immediatamente palesare un impatto lesivo della prestazione restitutoria sulle condizioni di vita dello stesso, sì da giustificare una inesigibilità temporanea. Più in particolare, il bilanciamento degli interessi implicati potrebbe far risultare giustificata la temporanea inesigibilità della prestazione, con la conseguenza che il ritardo nell'adempimento non potrebbe legittimare una pretesa risarcitoria da parte del creditore.

Talora poi 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. In tale prospettiva è doveroso richiamare alcune pronunce del Consiglio di Stato, le quali richiedono espressamente «di evitare [...] che le modalità di ripetizione siano tali da compromettere le esigenze primarie dell'esistenza» (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).

In definitiva, 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.

Alla luce del descritto quadro di rimedi offerto dall'ordinamento nazionale, la norma che costituisce la fonte generale dell'indebito oggettivo, vale a dire l'art. 2033 cod. civ., secondo la Corte

Costituzionale, anche se applicata nel particolare contesto delle retribuzioni illegittimamente erogate e percepite in buona fede, non è incompatibile con il dettato costituzionale.

Va, inoltre, rilevato che la giurisprudenza amministrativa ha da tempo affermato la natura doverosa della ripetizione (tra le tante, Consiglio di Stato sezione III, 9 giugno 2014, n. 2903), atteso che la percezione di emolumenti non dovuti impone all'Amministrazione l'esercizio del diritto-dovere di ripetere le relative somme in applicazione dell'art. 2033 cod. civ. In tal caso, infatti, l'interesse pubblico è in re ipsa e non richiede neppure specifica motivazione in quanto, a prescindere dal tempo trascorso, l'atto oggetto di recupero produce di per sé un danno per l'Amministrazione, consistente nell'esborso di denaro pubblico senza titolo, ed un vantaggio ingiustificato per il dipendente (cfr. Cons. Stato, A.P., 17 ottobre 2017, n. 8; Consiglio Stato, sez. VI, 14 luglio 2011, n. 4284; Consiglio Stato, sez. VI, 27 novembre 2002, n. 6500). È stato anche affermato che, ai sensi dell'art. 2033 cod. civ., è diritto-dovere della Pubblica Amministrazione ripetere somme indebitamente erogate; di conseguenza, l'affidamento del dipendente e la sua buona fede nella percezione non sono di ostacolo all'esercizio di tale diritto-dovere (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 28 novembre 2011, n. 6278; Sez. IV, 20 settembre 2012, n. 5043).

3.7. Accertata la legittimità della pretesa restitutoria delle somme pagate in eccesso, va ora esaminata l'esigibilità delle somme richieste e il rispetto del canone di buona fede.

Al riguardo, va rilevato che il Comune di Rossano Veneto ha chiesto la ripetizione dell'indennità lorda corrisposta, e non della sola somma effettivamente percepita dal **T.**. Pur in assenza di espressa reiterazione dell'eccezione da parte dell'appellante nel presente grado, la questione va esaminata poiché attiene all'entità del credito restitutorio vantato dal Comune di Rossano Veneto, attore nel giudizio di primo grado e, pertanto, gravato dal relativo onere probatorio.

Per costante giurisprudenza in caso di pagamento di importi non dovuti il *solvens* che agisca per ripetere l'indebitato ha diritto a ricevere quanto l'*accipiens* abbia effettivamente percepito e non può pertanto pretendere la restituzione di importi al lordo di ritenute mai entrate nella sfera patrimoniale dell'*accipiens*. Il principio, già affermato dalla giurisprudenza (in particolare in tema di rapporto di lavoro: Cass. n. 19735/18, rv. 650039; n. 1464/12, rv. 621079, TAR Sicilia, sez. Catania, sentenza n. 1200/2021 ex multis, cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, n. 991 adunanza del 5v aprile 2017; Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 novembre 2015 n. 5010; Consiglio di Stato, Sez. IV, 20 settembre 2012 n. 5043; Cass. Civile, sez. I, n. 18674/2014; Cass. Civile, Sez. Lavoro, n. 239/2006), trova oggi riscontro nella previsione dell'art. 10 comma 2 bis del DPR n. 917/86, come modificato dall'art. 150 del DL n. 34/2020, che ha previsto un apposito credito di imposta in favore del soggetto erogatore in caso di restituzione di ritenute al netto.

Le somme da restituire, pertanto, non possono comprendere le ritenute erogate.

3.8. Va rilevato, altresì, che la richiesta di ripetizione avanzata dall'ente territoriale non è stata accompagnata da concessione di una pur minima rateizzazione.

Pur non potendosi ritenere provate le assolute condizioni di indigenza lamentate tardivamente dall'appellante solo nella comparsa conclusionale, con conseguente assenza dei presupposti dell'inesigibilità parziale, tuttavia il non esiguo importo della somma dovuta richiede, al fine di potersi ritenere rispettato il canone di buona fede nei termini chiariti dalla Corte Costituzionale, la concessione della rateizzazione, che invece non è stata in alcun modo concessa.

La tutela derivante dalla clausola generale di cui all'art. 1175 c.c. vincola, invece, il creditore a esercitare la sua pretesa in maniera da tenere in debita considerazione, in rapporto alle circostanze concrete, la sfera di interessi del debitore (Cassazione civile sez. lav., 28/07/2023, n.23093).

Va accertata, pertanto, la temporanea inesigibilità del credito restitutorio del Comune di Rossano in assenza di rateizzazione.

In assenza di apposita domanda, non può essere determinata l'entità della rateizzazione, che comunque dovrà essere ragguagliata alla concreta situazione economica del soggetto obbligato.

#### 4. Regolamento delle spese.

4.1. Stante l'esito complessivo del giudizio e la soccombenza reciproca, le spese di entrambi i gradi possono essere compensate.

#### PQM

La Corte d'Appello di Venezia, II Sezione civile, definitivamente pronunciando nella presente controversia, disattesa ogni diversa domanda, difesa o eccezione,

In parziale riforma della sentenza n. 1471-21, pubblicata il 14.7.2021, emessa dal Tribunale di Vicenza nel proc. n. r.g. 6813-16, accerta il credito restitutorio del Comune di Rossano Veneto derivante dall'omessa applicazione della decurtazione del 10% nel periodo oggetto di causa in relazione alle indennità corrisposte a **T.G.**, nei limiti delle somme nette percepite indebitamente da quest'ultimo.

Dichiara l'inesigibilità temporanea del diritto alla ripetizione, in assenza di provvedimento di rateizzazione.

Compensa le spese di entrambi i gradi di giudizio.

Così deciso in Venezia, nella Camera di Consiglio del 30/01/2024.

Il Consigliere est.  
dott. Innocenza Vono

Il Presidente  
dott. Guido Santoro