

La seconda sezione del Consiglio di Stato, con sentenza del 1° luglio 2021, n. 5014, è intervenuta sulla dibattuta questione dell'estensione dei poteri dell'amministrazione che si accorga dell'avvenuta indebita erogazione di somme a titolo di retribuzione ai propri dipendenti.

La disciplina dell'indebito retributivo è riconducibile all'ambito del c.d. indebito oggettivo di cui all'art. 2033 c.c., ai sensi del 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".

In materia di impiego pubblico privatizzato, la giurisprudenza di legittimità ha più volte ammesso la ripetibilità delle somme erogate a titolo di retribuzione in modo indebito, non rilevando in alcun modo – se non con esclusivo riferimento alla restituzione dei frutti e degli interessi per espressa previsione dell'art. 2033 c.c. – la buona fede dell'*accipiens* (Cass. civ., sez. lav., 20 febbraio 2017, n. 4323). Anche la giurisprudenza amministrativa si è pronunciata in tal senso facendo leva sul carattere di doverosità del recupero del denaro pubblico, costituendo esercizio, ai sensi dell'art. 2033 c.c., di un vero e proprio diritto soggettivo a contenuto patrimoniale (Cons. Stato, sez. III, 9 giugno 2014, n. 2903).

A tale orientamento maggioritario se ne contrappone un altro (v. Cons. Stato, sez. VI, 27 ottobre 2014, n. 5315; sez. V, 13 aprile 2012, n. 2118) che ha affermato la necessità di un temperamento in concreto, dovendosi aver riguardo alle connotazioni, giuridiche e fattuali, delle singole fattispecie dedotte in giudizio, quali la natura degli importi richiesti in restituzione, le cause dell'errore che ha portato alla corresponsione delle somme in contestazione, il lasso di tempo trascorso tra la data di corresponsione e quella di emanazione del provvedimento di recupero, l'entità delle somme corrisposte in riferimento alle correlative finalità.

In tale ultima direzione si è, peraltro, mossa anche la giurisprudenza eurounitaria: in particolare, con sentenza 11 febbraio 2021, n. 4893, la prima sezione della Corte EDU ha affermato che non è ripetibile l'emolumento – avente carattere retributivo non occasionale – corrisposto da una pubblica amministrazione in modo costante e duraturo ad un lavoratore in buona fede, in quanto si è ingenerato il legittimo e incolpevole affidamento nello stesso sulla spettanza delle somme, sicché la loro ripetizione (benché dovuta ai sensi delle disposizioni nazionali, essendo stato indebitamente corrisposto) comporterebbe la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione sotto il profilo della mancanza di proporzionalità. In considerazione dell'equilibrio che deve sussistere tra le esigenze dell'interesse pubblico generale, da un lato, e quelle della protezione del diritto dell'individuo al rispetto della sua proprietà, dall'altro, infatti, sussistono delle condizioni la cui ricorrenza dà luogo all'irripetibilità delle somme non dovute corrisposte dall'amministrazione.

Alla luce di tali principi, è esclusa la ripetibilità dell'indebito trattamento economico al pubblico dipendente nel caso di imputabilità dell'errore interpretativo posto a base della erogazione in via esclusiva alla amministrazione procedente (ferma restando l'eventuale responsabilità erariale dell'autore dell'errore) purché, al fine di un proporzionato bilanciamento degli interessi in gioco, la richiesta restitutoria sopraggiunga a considerevole distanza di tempo dalla erogazione delle somme, queste ultime siano riconducibili all'attività professionale ordinaria del dipendente, non vi sia stato un mero errore di calcolo ovvero l'esplicita indicazione della riserva di ripetizione.

In particolare, il Consiglio di Stato ha ricondotto a quest'ultima ipotesi le disposizioni normative sui pagamenti automatizzati, da interpretarsi nel senso di una oggettiva provvisorietà, e dunque, in quanto tali, legittimanti la concreta effettuazione della ripetizione in limiti temporali prestabiliti, i quali costituiscono il ricercato punto di equilibrio fra le esigenze di certezza delle proprie risorse da parte del dipendente pubblico e quelle di presidio del procedimento meccanizzato, connotato da maggiore celerità operativa, da parte dell'amministrazione.



# I limiti alla ripetibilità delle somme indebitamente corrisposte al pubblico dipendente nel caso di errore imputabile in via esclusiva all'amministrazione

Diritto amministrativo Pubblico Impiego

Cristina Tonola

01 | 07 | 2021

---

## Riferimenti Normativi:

- art. 2033 c.c.