

Data udienza 19 maggio 2026

Integrale

**Pubblico impiego - Retribuzione posizione - Indebito - Violazione CCNL -
Cass. n. 24807/2023 - Cass. n. 3102/2026 n. 11659/2024**

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DI PAOLANTONIO Annalisa - Presidente

Dott. CONTE Dario - Consigliere

Dott. MICHELINI Gualtiero - Rel. Consigliere

Dott. FEDELE Ileana - Consigliere

Dott. ARMONE Giovanni Maria - Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 14860-2022 proposto da:

MA.MA., rappresentato e difeso dall'avvocato FR.CA.;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI SANTA MARIA CAPUA VETERE, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato GU.AB.;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 1856/2022 della CORTE D'APPELLO di NAPOLI, depositata il 16/05/2022 R.G.N. 974/2019; udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 19/05/2026 dal Consigliere Dott. GUALTIERO MICHELINI.

FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'Appello di Napoli, con la sentenza impugnata³ ha rigettato l'appello proposto da MA.MA. nei confronti del Comune di Santa Maria Capua Vetere, di cui era stato dirigente, avverso la sentenza con la quale il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, in funzione di giudice del lavoro, pronunciandosi sulla domanda azionata dal Comune, avente ad oggetto la ripetizione di quanto pagato erroneamente per il mancato assorbimento dell'indennità di funzione in quella di posizione e per erronea quantificazione dell'indennità di risultato a far data dall'1.1.2001 e sino al 31.12.2007, lo aveva condannato alla restituzione dell'importo di Euro 58.736,48, oltre interessi con decorrenza dal 27.1.2010.

2. La Corte territoriale, in particolare, ha ritenuto tardive le eccezioni proposte solo in grado d'appello; ha rilevato che la domanda di restituzione era stata accolta nei limiti indicati in via subordinata dallo stesso resistente; ha valutato che nessuna valenza poteva avere la dichiarazione del Sindaco dell'epoca di aver inteso incrementare l'indennità di posizione attribuendo una quota oltre il massimo contrattuale (trattandosi di circostanza che non trovava alcun riscontro nei provvedimenti dell'amministrazione e negli atti deliberativi); ha respinto le censure mosse alla quantificazione operata dal CTU; ha osservato che non risultavano provate le condizioni che avrebbero consentito l'erogazione della retribuzione di posizione oltre i massimi contrattuali; ha evidenziato che l'indebito era derivato dal mancato assorbimento dell'indennità di funzione, in violazione dell'art. 36 del CCNL 10.4.1996; ha ritenuto che i provvedimenti richiedenti la

restituzione erano stati motivati congruamente e che non rilevava la buona fede del percipiente. Infine, ha evidenziato la tardività dell'eccezione di prescrizione

quinquennale, rilevandone comunque l'infondatezza perché all'azione di ripetizione di indebito si applica il termine decennale.

3. Per la cassazione della sentenza d'appello propone ricorso l'ing. MA.MA. con cinque motivi; resiste con controricorso il Comune; entrambe le parti hanno depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo, parte ricorrente deduce "erronea valutazione circa un punto decisivo della controversia che riguarda l'intera valutazione contrattuale del ricorrente, in relazione alla errata valutazione della CTU di primo grado, richiamando i commi n. 3 e 5 dell'art. 360 c.p.c. circa l'omesso esame su un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti".

2. Con il secondo motivo, deduce omessa valutazione circa un punto decisivo della controversia in relazione all'art. 2948 c.c., e n. 5 dell'[art. 360 c.p.c.](#)

3. Con il terzo motivo, deduce illegittimità del provvedimento di intimazione di pagamento per carenza motivazionale e istruttoria, violazione dei principi di buona fede e di affidamento ex art. 3 legge n. 241/1990, art. 2033 c.c. e 3 e 5 [art. 360 c.p.c.](#)

4. I suddetti motivi risultano inammissibili.

5. In tema di ricorso per cassazione, non è ammessa la mescolanza e la sovrapposizione di mezzi d'impugnazione eterogenei, facenti riferimento alle diverse ipotesi contemplate dall'art. 360, comma 1, n. 3 e [n. 5, c.p.c.](#), non essendo consentita la prospettazione di una medesima questione sotto profili incompatibili, quali quello della violazione di norme di diritto, che suppone accertati gli elementi del fatto in relazione al quale si deve decidere della violazione o falsa applicazione della norma, e del vizio di motivazione, che quegli elementi di fatto intende precisamente rimettere in discussione (Cass. n. 3397/2024, n. 26874/2018, n. 19443/2011). Invero, la contemporanea deduzione di violazione di disposizioni di legge, oltre alla doglianza di una erronea valutazione dei fatti di causa, con riferimento alle diverse ipotesi contemplate dall'[art. 360, comma 1, c.p.c.](#), senza adeguata indicazione di quale errore, tra quelli dedotti, sia riferibile ai singoli vizi tra quelli tipicamente indicati, determina l'inammissibilità del motivo di ricorso per cassazione, in quanto la sovrapposizione di censure di diritto, sostanziali e processuali, non consente alla Corte di cogliere con certezza le singole doglianze prospettate, dando luogo all'impossibile convivenza, in seno al medesimo motivo di ricorso, di censure caratterizzate da irridimibile eterogeneità (Cass. n. 36881/2021).

6. Del resto, spettano al giudice di merito la selezione e valutazione delle prove a base della decisione, l'individuazione delle fonti del proprio motivato convincimento, l'assegnazione di prevalenza all'uno o all'altro dei mezzi di prova acquisiti, la facoltà di escludere, anche attraverso un giudizio implicito, la rilevanza di una prova, senza necessità di esplicitare, per ogni mezzo

istruttorio, le ragioni per cui lo ritenga non rilevante o di enunciare specificamente che la controversia può essere decisa senza necessità di ulteriori acquisizioni; infatti, il giudizio di Cassazione non è strutturato quale terzo grado di merito, nel quale ridiscutere gli esiti istruttori espressi nella decisione impugnata, non condivisi, al fine di un loro riesame (v. Cass. n. 27415/2018, n. 29730/2020, n. 20553/2021, n. 5412/2025).

7. Inoltre, quanto alla denuncia di vizio rilevante ai sensi dell'art. 360, n. 5, c.p.c., si osserva che la Corte d'Appello ha

confermato le statuizioni di primo grado, così realizzandosi ipotesi di cd. doppia conforme rilevante ai sensi dell'art. 348-ter c.p.c. (ora 360, comma 4, c.p.c.), nel senso che, quando la pronuncia di appello conferma la decisione di primo grado per le stesse ragioni, inerenti ai medesimi fatti posti a base della decisione impugnata, il ricorso per cassazione può essere proposto esclusivamente per i motivi di cui all'art. 360, primo comma, nn. 1), 2), 3), 4), c.p.c.; ricorre l'ipotesi di "doppia conforme", con conseguente inammissibilità della censura ex [art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c.](#), non solo quando la decisione di secondo grado è interamente corrispondente a quella di primo grado, ma anche quando le due statuizioni sono fondate sul medesimo iter logico-argomentativo in relazione ai fatti principali oggetto della causa, non ostandovi che il giudice di appello abbia aggiunto argomenti ulteriori per rafforzare o precisare la statuizione già assunta dal primo giudice (v. Cass. n. 29715/2018, n. 7724/2022, n. 5934/2023, n. 26934/2023, n. 7168/2024).

8. Con il quarto motivo si allega buona fede e principio dell'affidamento incolpevole, e con il quinto si prospetta eccezione di legittimità costituzionale dell'[art. 2033 c.c.](#), richiamando l'ordinanza interlocutoria di questa Corte n. 40004/2021.

9. I motivi non sono fondati.

10. La questione della possibile rilevanza impeditiva dell'affidamento del lavoratore che, in buona fede, abbia ricevuto dal datore di lavoro pubblico retribuzioni non dovute, quale violazione dell'[art. 2033 c.c.](#), nonché dei principi di buona fede e tutela dell'affidamento, anche alla luce di quanto affermato dalla Corte EDU con la cd. sentenza Casarin (11.2.2021) in relazione all'interpretazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, ha portato, come ricorato da parte ricorrente, questa Corte a sollevare questione legittimità costituzionale sul punto (Cass n. 40004/2021 cit.)

11. Come ricostruito nella pronuncia di questa Corte in sede di prosecuzione del giudizio sospeso per l'incidente di costituzionalità ([Cass. n. 23419/2023](#)), l'attribuzione senza riserve di un emolumento retributivo da parte di un datore di lavoro pubblico a un lavoratore in buona fede, ingenererebbe in quest'ultimo un legittimo affidamento alla conservazione di quanto percepito. Pertanto, nella citata ordinanza interlocutoria n. 40004 del 2021, è stata ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'[art. 2033 c.c.](#), per contrarietà agli artt. 11 e 117 Cost., in rapporto all'art. 1 del Protocollo 1 alla CEDU, 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, consente un'ingerenza non proporzionata nel diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni.

12. La [Corte costituzionale, con sentenza n. 8/2023](#), ha ritenuto che l'[art. 2033 c.c.](#) non è illegittimo per contrarietà alla Costituzione nella parte in cui ha omissis di prevedere l'irripetibilità dell'indebito retributivo e previdenziale non pensionistico laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato nel percettore un legittimo affidamento circa la loro spettanza. La Corte ha evidenziato che l'ordinamento nazionale delinea un quadro di tutele dell'affidamento legittimo nella spettanza di una prestazione indebita che, se adeguatamente valorizzato, non determina l'illegittimità costituzionale dell'[art. 2033 c.c.](#) Tali tutele si fondano sulla categoria dell'inesigibilità, radicata nella clausola generale di cui all'[art. 1175 c.c.](#) che vincola 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. Tra i rimedi che l'ordinamento appronta a tutela del legittimo affidamento, la Corte ha richiamato il dovere del creditore di rateizzare la somma richiesta in restituzione, tenendo conto delle condizioni economico-patrimoniali in cui versa l'obbligato, che si trova a dover restituire ciò che riteneva di aver legittimamente ricevuto; e l'inesigibilità temporanea o parziale della prestazione in presenza di particolari condizioni personali del debitore, correlate a diritti inviolabili, che attenua la rigidità dell'obbligazione restitutoria dell'indebito e 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. Infine, il Giudice delle leggi ha rilevato come la sproporzione dell'interferenza nell'affidamento legittimo sia esclusa dalla possibilità riconosciuta al soggetto percettore di accedere alla tutela risarcitoria nei confronti dell'ente a cui sia imputabile l'indebita erogazione della prestazione, in presenza dei presupposti per farne valere una responsabilità precontrattuale.

13. Al di fuori di tali ipotesi, non ricorrenti nel caso in esame, il recupero da parte del datore di lavoro pubblico delle retribuzioni corrisposte indebitamente è atto di natura privatistica riconducibile alla disciplina della ripetizione di indebito di cui all'[art. 2033 c.c.](#) e non costituisce atto di esercizio di potestà amministrativa, con conseguente inapplicabilità della disciplina che prescrive i presupposti per l'esercizio dei poteri di autotutela di cui all'[art. 21-novies della legge n. 241/1990](#).

14. Peraltro, già la giurisprudenza amministrativa ha da tempo affermato la natura doverosa della ripetizione (ad esempio, [Cons. 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 c.c.](#); 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, e un vantaggio ingiustificato per il dipendente (cfr. [Cons. Stato, A.P., 17 ottobre 2017, n. 8](#); sez. VI, 14 luglio 2011, n. 4284; sez. VI, 27 novembre 2002, n. 6500).

15. È stato anche affermato, prima ancora della decisione della Corte cost. n. 8/2023, che, ai sensi dell'[art. 2033 c.c.](#), 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. già [Cons. Stato, Sez. III, 28 novembre 2011, n. 6278](#); [Sez. IV, 20 settembre 2012, n. 5043](#); si veda anche [Cass. n. 4323/2017](#)). Pertanto, la P.A. non ha alcuna discrezionalità al riguardo, tanto che il mancato recupero delle somme illegittimamente erogate configura danno erariale, con il solo temperamento costituito, come detto,

dalla regola per cui le modalità dello stesso non devono essere eccessivamente onerose, in relazione alle esigenze di vita del debitore ed alle connotazioni, giuridiche e fattuali, delle singole fattispecie, avuto riguardo alla natura degli importi richiesti in restituzione, alle cause dell'errore nell'erogazione, al lasso di tempo trascorso tra la stessa e l'emanazione del provvedimento di recupero, all'entità delle somme corrisposte, riferita alle singole mensilità e nel totale determinato dalla relativa sommatoria (v., in tal senso, Cons. Stato, sez. V, 13 aprile 2012, n. 2118; id., 15 ottobre 2003, n. 6291).

16. La rilevanza dell'errore del solvens non può essere ipotizzata nel rapporto di lavoro pubblico privatizzato, giacché il datore di lavoro pubblico, a differenza del datore di lavoro privato, non ha il potere di disporre del trattamento economico fissato dalla contrattazione collettiva, neppure in senso migliorativo, ai sensi degli [artt. 24 \(per il lavoro dirigenziale\) e 45 D.Lgs. n. 165/2001](#); l'eventuale volontà della pubblica amministrazione di attribuire al dipendente un trattamento di miglior favore resterebbe, dunque, a differenza che nel lavoro privato, del tutto irrilevante (si veda per tutte: Cass. n. 11645/2021; n. 6715/2021 e giurisprudenza ivi citata; S.U. n. 21744/2009).

17. In conclusione, la Pubblica Amministrazione ha il diritto di ripetere gli importi già erogati ai lavoratori, aventi carattere di indebito, dovendosi, peraltro, escludere l'illegittimità costituzionale dell'[art. 2033 c.c.](#), riletto alla luce della giurisprudenza della CEDU, posto che, come chiarito dalla [Corte costituzionale con sentenza n. 8/2023](#), l'ordinamento nazionale delinea un quadro di tutele dell'affidamento legittimo sulla spettanza di una prestazione indebita, il cui fondamento va rinvenuto nella clausola generale di cui all'[art. 1175 c.c.](#) che, vincolando il creditore a esercitare la sua pretesa tenendo in debita considerazione la sfera di interessi del debitore, può 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 (Cass. n. 24807/2023; cfr. anche [Cass. n. 3102/2026, n. 11659/2024](#)).

18. Pertanto, il ricorso deve complessivamente essere erigettato.

19. Le spese di lite del presente giudizio di legittimità, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese del presente giudizio, che liquida in Euro 4.000 per compensi, Euro 200 per esborsi, spese generali al 15%, accessori di legge. Ai sensi dell'art. 13 comma 1-quater del D.P.R. n. 115/2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma nell'Adunanza camerale del 19 maggio 2026.

Depositato in Cancelleria l'11 giugno 2026.

