

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

sezione controversie di Lavoro e di Previdenza ed Assistenza

composta dai sig.ri Magistrati:

- | | |
|-----------------------------|------------------|
| 1.dott. Mariavittoria Papa | Presidente |
| 2.dott. Giovanna Guarino | Consigliere rel. |
| 3.dott. Chiara Di Benedetto | Consigliere |

riunita in camera di consiglio ha pronunciato in grado di appello all'udienza dell'8 ottobre 2025 la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n.352/2024 r. g. sez. lav., vertente

TRA

COSTANZO PASQUALE, rapp.to e difeso dagli avv.ti Francesco Cristiano e Maria Costanzo, presso il cui studio elett.te domicilia in Frattamaggiore (NA), via Padre Mario Vergara n.140.

appellante

E

REGIONE CAMPANIA,in persona del Presidente della giunta regionale p.t, rapp.ta e difesa dagli avv.ti Maria Filomena Luongo e Tiziana Monti dell'Avvocatura regionale, con cui elett.te domicilia presso la sede dell'Ente in Napoli, via s. Lucia n. 81.

appellata

FATTO E DIRITTO

1.Con ricorso depositato in via telematica presso questa Corte in data 16 febbraio 2024, Costanzo Pasquale ha proposto appello avverso la sentenza n. 5250 del 15/9/2023, con la quale il Tribunale di Napoli, in funzione di Giudice del lavoro, aveva accolto soltanto parzialmente la domanda proposta con ricorso del 5 novembre



2021 e dichiarato legittima la pretesa della Regione Campania di ripetere i compensi percepiti in applicazione del dettato dell'art. 58 della Legge Regionale Campania n. 10/2001 nei limiti della prescrizione decennale.

Ha lamentato, con l'unico motivo di appello, l'errata, contraddittoria ed insufficiente motivazione nella parte in cui si era ritenuta applicabile alla fattispecie in esame la sentenza della Corte Costituzionale n. 146/2019.

Il primo Giudice, infatti, aveva erroneamente ritenuto che la sentenza n. 146/2019, con la quale la Corte Costituzionale aveva dichiarato illegittimo il dettato del comma 2 dell'art. 58 cit., fosse applicabile anche ad esso appellante senza considerare la sua qualità di Coordinatore Responsabile delle Segreterie dei Gruppi Consiliari.

La norma ritenuta non conforme a Costituzione, per contro, aveva esteso la medesima indennità al personale comandato o distaccato presso le strutture organizzative istituite dall'art. 9 della legge regionale n. 15/1989 e presso le segreterie particolari del Consiglio Regionale, dell'Ufficio di Presidenza, delle Commissioni e del Presidente del Collegio dei revisori dei Conti e, dunque, solo al detto personale poteva essere chiesta la restituzione.

Ha concluso, pertanto, chiedendo che, in riforma della sentenza impugnata, fosse accolta la domanda proposta con il ricorso introduttivo del giudizio e dichiarata la irripetibilità delle somme erogate dalla Regione Campania, con conseguente condanna alla restituzione delle somme medio tempore trattenute, oltre accessori, vinte le spese del doppio grado.

2. Ricostituito il contraddittorio, la Regione ha ribadito che l'obbligazione di restituzione scaturiva ex lege, per effetto dell'intervenuta declaratoria di incostituzionalità delle leggi regionali in forza delle quali erano state erogate le indennità di cui è causa ed ha concluso per la conferma della gravata sentenza, con condanna dell'appellante alla rifusione delle spese del grado.

3. Depositata note illustrative, alla odierna udienza la causa è stata decisa con separato dispositivo.

4. L'appello proposto è fondato e deve essere accolto, condividendo il Collegio le argomentazioni della precedente pronuncia di questa stessa Corte (sentenza n. 2439/2025) cui si riporta ex art.118 disp.att. c.p.c.

Esigenze di chiarezza espositiva impongono la ricostruzione della complessa fattispecie da cui è scaturito il provvedimento di recupero impugnato dall'odierno appellante.



4.1 La legge regionale n. 10 dell'11 agosto 2001 dettata per la disciplina della finanza regionale, all'art. 58 estese l'indennità di cui alla legge regionale 4 luglio 1991, n. 11, articolo 16, ultimo comma – id est la indennità prevista per i responsabili dei Servizi estesa, da detta ultima norma ai responsabili delle Segreterie particolari di diretta collaborazione con il Presidente della Giunta, il Vice Presidente e gli Assessori – ai Coordinatori responsabili delle strutture di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n. 15, articolo 14, ed ai Coordinatori responsabili delle Segreterie dei Gruppi consiliari.

Con l'art. 2 della legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 e con l'art. 1 della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 la norma fu modificata e furono introdotti i commi 2 e 4 che, rispettivamente, prevedevano la istituzione di un fondo per il personale comandato o distaccato, in servizio presso le segreterie particolari sopra specificate, con le finalità di stanziare le risorse per il trattamento economico accessorio da attribuire con le stesse quantità e modalità di erogazione del salario accessorio previsto dai Contratti Collettivi Decentrati Integrativi del personale di ruolo del Consiglio regionale e le risorse per l'incremento dell'attività istituzionale e per l'assistenza agli organi, integrative a quelle previste dalla lettera appostandolo su *apposito Capitolo di Bilancio del Consiglio regionale*.

Con sentenza n. 149 del 19 giugno 2019 la Corte Costituzionale, investita della questione con ordinanza dell'8 ottobre 2018 della Corte dei conti nell'ambito del giudizio di parificazione per gli esercizi finanziari 2015 e 2016, ha ritenuto illegittima la istituzione dei fondi sul rilievo che le norme regionali avevano destinato risorse ulteriori al trattamento accessorio dei dipendenti regionali, *con elargizioni indistinte destinate a tutto il personale comandato o distaccato presso il Consiglio regionale (o presso organi dello stesso) e a quello in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio, in ragione della mera attività di assistenza agli organi del Consiglio stesso*.

Una tale previsione non trovava, però, riscontro nella contrattazione collettiva nazionale di comparto che individuava puntualmente le risorse aggiuntive da destinare alle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività (artt. 15 e 17 del contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto il 1° aprile 1999, comparto Regioni e autonomie locali; art. 31 del CCNL 22 gennaio 2004 del comparto Regioni e autonomie locali) e le ancorava alla finalità di «promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati» (così l'art. 17 del CCNL del 1° aprile 1999).



Le norme regionali avevano, per contro, introdotto la previsione di un nuovo trattamento economico accessorio per il personale regionale che, oltre a non essere coerente con i criteri indicati dai contratti collettivi di comparto, era innanzi tutto *in contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile. A questa materia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014), deve ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, «retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» nazionale, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018).*

L'istituzione dei nuovi fondi, prevista dalle norme regionali in violazione della competenza legislativa esclusiva statale, ha determinato, quale inevitabile conseguenza, un aggravio della spesa per il personale regionale che, «per la sua importanza strategica, [costituisce] non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (fra le altre, sentenza n. 108 del 2011). Tale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria. Essa incide negativamente sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte.

4.2 In virtù della pronunzia sopra riportata la odierna appellata ha notificato all'odierno appellante l'atto di ripetizione delle somme asseritamente percepite in virtù della disposizione dichiarata illegittima. Avverso detto provvedimento, l'appellante ha adito il Tribunale di Napoli – Giudice del lavoro deducendo, in fatto, che la fonte normativa delle indennità percepite era costituita dall'art. 58, comma 1, L.R. n. 10/2001 (come sostituito dall'art. 2, comma 1, L.R. n. 20/2002) e non anche quelle dei commi 2 e 4 sui quali si era pronunziato il Giudice delle leggi.

La Regione Campania si è difesa eccependo la doverosità dell'azione di ripetizione e la infondatezza delle avverse allegazioni .

Con la sentenza oggi gravata, il Giudice del lavoro ha affermato che la natura indebita delle erogazioni di indennità finanziate con i fondi di bilancio ritenuti costituzionalmente illegittimi trovava fondamento nella pronunzia del Giudice delle



leggi e che la ripetibilità degli emolumenti risultava confermata dalla sentenza n. 8/2023 della Corte Costituzionale.

Ha accolto, per contro, la eccezione di prescrizione decennale riducendo la somma dovuta in restituzione dal ricorrente.

4.3 Avverso detta sentenza ha proposto appello il lavoratore sostenendone la erroneità nella parte in cui aveva affermato che la Regione aveva intrapreso legittimamente la procedura di recupero in virtù delle statuizioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale e nella decisione della Corte dei Conti che non aveva parificato il rendiconto di bilancio imponendo alla Regione di recuperare le somme indebitamente corrisposte.

La censura è fondata.

Giova premettere che la Corte dei conti nella decisione n. 217/2019 ha affermato che la Regione, in particolare il Consiglio Regionale, aveva obbligo di iscrivere in bilancio un credito per ingiustificato arricchimento sul rilievo che la erogazione delle indennità ai dipendenti Regionali non poteva qualificarsi come indebito oggettivo atteso che il titolo in base al quale la erogazione era stata attuata era legittimo al momento del pagamento ma era stato successivamente annullato dalla Corte Costituzionale. Sulla scorta di detta statuizione la Regione Campania ha agito nei confronti della odierna appellante ex art. 2041 cod. civ..

Ad avviso della Corte, la qualificazione giuridica della azione, nei rapporti tra privati e non ai sensi della regolarità contabile, non può essere condivisa.

Secondo la più accreditata dottrina e per granitica interpretazione del Giudice di legittimità, infatti, l'indebito oggettivo ricorre non solo quando tra le parti manchi ogni rapporto giuridico quale causa giustificatrice del pagamento eseguito, ma anche quando la causa del rapporto originariamente esistente, sia successivamente venuta meno per eventi che hanno messo nel nulla la ragione del rapporto medesimo.

Dunque, la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme che hanno istituito indennità in favore dei dipendenti regionali addetti agli organi politici del Consiglio legittima la Amministrazione che ha provveduto al pagamento alla ripetizione poiché il pagamento stesso è stato effettuato per la estinzione di un debito inesistente.

Per contro la Regione non potrebbe agire ex art. 2041 cod. civ. poiché la sussistenza di un rapporto contrattuale tra le parti non legittima il ricorso alla residuale azione di ingiustificato arricchimento.



Per altro l'Amministrazione Regionale avrebbe dovuto allegare e chiedere di provare che il ricorrente aveva ottenuto un vantaggio senza giusta causa a fronte dell'impoverimento del datore di lavoro vantaggio che non necessariamente doveva coincidere con l'ammontare delle indennità.

Pertanto, questa Corte ritiene, in ossequio al principio *narra mihi factum dabo tibi ius*, di potere qualificare la richiesta della Regione come ripetizione di indebito, salva la valutazione della sussistenza dei requisiti di legge per affermare la legittimità della richiesta di ripetizione.

Per vero anche il primo Giudice ha provveduto alla riqualificazione giuridica della pretesa ed ha affermato la ripetibilità delle somme erogate a titolo di retribuzione sostenendo che la pronunzia della Corte Costituzionale investiva anche le indennità corrisposte all'odierno appellante.

5. Ritiene la Corte che la ricostruzione della gravata sentenza non possa essere condivisa.

È documentalmente dimostrato, infatti, e, per vero neppure contestato dalla stessa parte appellata, che l'odierno appellante ha percepito la indennità prevista dal comma 1 dell'art. 58 più volte citato e che le somme corrispostegli non trovavano copertura nelle poste di bilancio n. 4024 e 4141 e nei fondi "legge 20" e "legge 25" in quelle, cioè, ritenute dalla Corte di Conti non parificabili e per le quali era stata adita la Corte Costituzionale.

In particolare, sono stati esibiti in giudizio gli atti di conferimento degli incarichi di coordinamento dai quali risulta che il Costanzo ha percepito emolumenti finanziati con i capitoli di spesa 4204, 3024,4061,4181e 4402.

Sostiene, tuttavia, la difesa della Regione che anche le indennità erogate all'odierno appellante presentavano i medesimi caratteri di contrarietà all'ordinamento ed in particolare erano in contrasto con l'art. 117 della Costituzione e che tanto giustificava l'azione di ripetizione intrapresa.

La difesa della Regione, che deve ritenersi condivisa dal primo Giudice che sul punto non ha adottato una espressa motivazione limitandosi a sostenere la applicabilità della sentenza della Corte Costituzionale anche alle indennità corrisposte all'odierno appellante, impone la valutazione della compatibilità con l'ordinamento del così detto giudicato costituzionale implicito.

L'appellata, infatti, sostiene che la accertata illegittimità costituzionale dei commi 2 e 4 dell'art. 58 cit. si estenda al comma 1 sussistendo una totale equiparazione tra le



fattispecie contemplate e che il Giudice del lavoro può, pertanto, disapplicare le norme che, sebbene non scrutinate espressamente, lo sono state implicitamente.

La dottrina assolutamente prevalente e la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale sono, però, concordi nel ritenere che la interpretazione estensiva delle pronunzie di incostituzionalità, seppure apprezzabile in termini di effettività della tutela, rischierebbe di introdurre un alto grado di incertezza nei rapporti giuridici.

Del resto, il dettato dell'art. 27 della legge 87/1953, *la Corte costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime. Essa dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata*, pone in capo allo stesso Giudice delle leggi l'onere di provvedere alla caducazione anche delle norme divenute inapplicabili (così Corte Cost. n.192/2024)

Seppure, dunque, una parte della dottrina ha affermato che anche il Giudice comune possa disapplicare norme la cui illegittimità deriva *automaticamente* dalla caducazione, deve certamente escludersi che in tali sensi possa operarsi ogni qual volta si renda necessaria una autonoma valutazione di costituzionalità su questioni diverse da quelle esaminate.

In altri termini, salvo che nelle ipotesi in cui, a seguito della pronunzia di incostituzionalità, la norma rimanga priva di autonoma portata normativa, è soltanto il Giudice delle leggi che può decidere circa la conformità a Costituzione della disposizione pur connessa a quella già scrutinata.

5.1 Nel caso che qui ne occupa, ad avviso di questa Corte, non può certamente adottarsi una interpretazione abrogatrice delle norme non investite dalla sentenza n. 146: alcun automatismo può, infatti, sussistere tra l'accertamento dello squilibrio di bilancio dovuto alla istituzione dei fondi "legge 20" e "legge 25" e la corresponsione ai Coordinatori responsabili delle segreterie del Presidente del Consiglio Regionale, dei Componenti dell' Ufficio di Presidenza, dei Presidenti delle Commissioni, del Presidente del Collegio dei revisori dei Conti, delle Segreterie dei Gruppi consiliari di una indennità che preesisteva alla istituzione medesima e che è finanziata da diversi capitoli di spesa affatto investiti dalla mancata parifica della Corte dei Conti.

Neppure, poi, può omettersi di considerare che l'indennità erogata al ricorrente compensa una specifica attività – il coordinamento delle segreterie – ed è corrisposta in dipendenza di uno specifico incarico e per la durata dello stesso.



Non sussiste, dunque, neppure la invocata equiparazione con le indennità che la Corte Costituzionale ha definito *elargizioni indistinte destinate a tutto il personale comandato o distaccato presso il Consiglio regionale (o presso organi dello stesso) e a quello in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio, in ragione della mera attività di assistenza agli organi del Consiglio stesso.*

6. Da ultimo, deve evidenziarsi che gli artt. 40 e 40 bis del D. Lvo 165/2001 disciplinano in dettaglio la procedura di stipula dei contratti integrativi e i controlli cui gli stessi sono sottoposti. In particolare, il comma 1 dell'art. 40bis, nella formulazione applicabile *ratione temporis*, prevede che il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori *è effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo.*

Detta ultima norma sanziona con la nullità le clausole dei contratti integrativi contrarie ai vincoli ed ai limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge e ne prevede la sostituzione ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

In caso di superamento di vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli.

Dunque, anche nel caso in cui le indennità corrisposte all'odierno appellante violassero le disposizioni della legge statale, l'amministrazione datrice di lavoro non sarebbe legittimata né a rilevare la violazione, se non su specifica segnalazione degli organi a tanto deputati, né a ripetere le somme erogate in eccesso in danno del singolo lavoratore.

In questi sensi, per vero, si è espressa anche la Regione Campania in sede di udienza preliminare al giudizio di parifica per l'esercizio 2023 dichiarando che il recupero degli importi corrisposti ma non inseriti nei fondi del salario accessorio sarebbe avvenuto *mediante risparmi a valere proprio sui medesimi fondi per la contrattazione decentrata* (così il documento di sintesi redatto in occasione della



udienza di parifica del Bilancio Regionale in data 29.11.2024 alle pagg. 39 e segg. –
Primo Ref. Stefania Calcari).

Anche sotto il detto profilo, pertanto, non vi è dubbio che il provvedimento adottato dalla appellata sia illegittimo e che, pertanto, debba essere dichiarato che la Regione non ha titolo per ripetere le indennità erogate ed è altresì tenuta a restituire quanto indebitamente trattenuto sulla retribuzione dell'appellante.

7. La somma dovuta in restituzione dalla Regione, ex art. 22 comma 36 della legge 724/1994, deve essere maggiorata degli interessi e dell'eventuale maggior danno ex art. 16 della legge 412/1991.

8. Le spese del doppio grado, considerato il contrasto interpretativo esistente nei Tribunali del distretto e la complessità delle questioni dibattute, possono rimanere compensate in ragione delle metà.

La residua metà, liquidata in dispositivo secondo i criteri dettati dai DD.MM. 55/2014 e 147/2022, segue la soccombenza .

PQM

La Corte così provvede: 1) accoglie l'appello ed in riforma dell'impugnata sentenza accoglie l'opposizione proposta da Costanzo Pasquale avverso l'ingiunzione di pagamento Prot. n. 12820/84/Reg. Ing. del 7/10/2021 notificatagli in data 20/10/2021 e dichiara non dovuto il credito vantato dalla Regione Campania ; 2) compensa per metà le spese del doppio grado di giudizio e condanna la Regione Campania al pagamento della residua metà, che liquida in tale misura per il giudizio di primo grado in euro 5.359,00 e per il giudizio di appello in euro 7.114,00, oltre su tali importi spese generali, Iva e c.p.a come per legge.

Così deciso in Napoli il giorno 8 ottobre 2025

Il Consigliere est. rel.

Il Presidente

