

Sentenza n. 2592/2026 pubbl. il 17/02/2026

RG n. 23711/2023

Repert. n. 3225/2026 del 17/02/2026



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Napoli, Sezione X Civile, in composizione monocratica, in persona del Giudice dott.ssa Esposito Maria, preso atto delle conclusioni rassegnate, ha pronunciato la presente

SENTENZA

(redatta ai sensi degli art.132 c.p.c. e 118 disp. att. c.p.c., come modificati dalla legge 18.6.09 n.69) nella causa iscritta al n. 22029 del Ruolo Generale A.C. dell'anno 2021, avente ad oggetto: altre questioni di diritto amministrativo, vertente

TRA

AZZOUG CARMELO (c.f.: ZZGCML71C12Z110U), rappresentato e difeso dagli Avv.ti. Giuseppe Di Gennaro (c.f.: DGNGPP53L17F839N) e Adriana Di Gennaro (C.F. DGNDNRN90R68F839D), ed elettivamente domiciliato presso lo studio di questi ultimi, in Napoli, alla Via Giordano Bruno n. 156, come da procura in atti

ATTORE

E

REGIONE CAMPANIA (c.f.: 80011990639), in persona del Presidente della Giunta Regionale legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Maria Filomena Luongo (c.f.: LNGMFL69T69A509L) dell'Avvocatura regionale, giusta procura generale ad lites per notaio Stefano Boccieri Rep. n. 33646 raccolta n. 15752 del 14/03/2018 (documento n.1), elettivamente domiciliata in Napoli, alla via S. Lucia 81

CONVENUTA



CONCLUSIONI: per l'attore: dichiarare la nullità, annullabilità, inefficacia dell'Ingiunzione di pagamento prot. n. 12231/1 Reg. Ing. del 13/07/2023, notificata in data 11 ottobre 2023 e, in ogni caso, dichiararne l'infondatezza nel merito, la prescrizione delle pretese e l'erroneità delle stesse nel *quantum*. Per parte convenuta: dichiarare l'inammissibilità e/o l'infondatezza in fatto ed in diritto dell'azione proposta, con conseguente conferma dell'ingiunzione impugnata.

MOTIVI IN FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione in opposizione, il sig. Carmelo Azzoug impugnava la ingiunzione di pagamento *ex art. 2* del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, notificato in data 11 ottobre 2023, emessa dal Consiglio Regionale della Campania, Direzione Generale Risorse umane, finanziarie e strumentali, con la quale questa assumeva di essere creditore di parte attrice per la somma complessiva di euro 14.849,87.

A seguito dell'accurata ricostruzione delle vicende relative alla normativa regionale che riconosceva delle somme ulteriori di denaro ad alcuni dipendenti della Regione Campania, parte attrice articolava il proprio atto di citazione secondo i motivi che seguono: - irretroattività della pronuncia della Corte Costituzionale n. 146/2019; - insussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di ingiustificato arricchimento *ex art. 2041 c.c.* da parte della Regione Campania; - erronea quantificazione delle somme richieste in restituzione al sig. Azzoug; prescrizione della pretesa della Regione Campania. Infine, l'attore concludeva chiedendo l'annullamento dell'atto opposto e la sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ingiunzione di pagamento.



La Regione Campania contestava in toto tutto quanto asserito da controparte, richiamando il prospetto in atti, in cui sono indicate le somme percepite dalla controparte a titolo di trattamento accessorio ai sensi delle leggi regionali in precedenza indicate, e concludendo per il rigetto dell'opposizione.

Il Giudice accoglieva l'istanza di sospensione avanzata dall'attore, ammetteva la prova testimoniale chiesta da quest'ultimo e consistente nell'escussione del sig. De Rosa Carlo. La causa veniva, infine, rinviata per precisazione conclusioni prima al giorno 10 aprile 2025 e poi al 15 dicembre 2025.

MOTIVI IN DIRITTO

Prima di affrontare i motivi di opposizione, è opportuno riportare le due norme in base a cui il sig. Carmelo Azzoug ha percepito il trattamento accessorio, ora chiesto in restituzione dalla Campania, ed illustrare i motivi per cui sono state dichiarate incostituzionali.

L'art. 2 della legge regionale della Campania n. 20 del 3 settembre 2002, ha modificato il comma 2 dell'art. 58 della legge regionale della Campania n. 10 dell'11 agosto 2001, sostituendolo con la seguente disposizione: *“È istituito un fondo per il personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture di cui agli articoli 9 e 14 della legge regionale 15/89, ivi compreso l'autoparco, così come regolamentato con delibera dell'Ufficio di Presidenza l'agosto 2000, n. 33, con le seguenti finalità: a) 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; b) risorse per*



l'incremento dell'attività istituzionale e per l'assistenza agli organi integrative a quelle previste dalla lettera a").

L'art. 1, comma 1, della legge regionale della Campania n. 25 del 12 dicembre 2003 ha aggiunto un quarto comma all'art. 2 della legge regionale della Campania n. 20 del 2002, introducendo la seguente disposizione: *"È istituito un ulteriore fondo per il personale in servizio presso le strutture organizzative di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n.15, articolo 2, al fine di assegnare risorse per l'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività anche legata ai processi di riforma in atto consequenziali alle modifiche del titolo V della Costituzione - parte II che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative"*.

La questione di legittimità costituzionale delle suddette norme è stata sollevata dalla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016.

Con sentenza n. 146 del 19 giugno 2019, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10, e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25, nella parte in cui aggiunge il comma 4 al medesimo art. 58 della legge della Regione Campania n. 10 del 2001.

A tal proposito, è opportuno riportare alcuni passaggi della pronuncia del Giudice delle leggi, dai quali è possibile desumere la natura dei trattamenti erogati e le ragioni sulla scorta delle quali la Consulta ha ritenuto le



previsioni del legislatore regionale non conformi al testo costituzionale: «le norme regionali richiamate, come è evidente, istituiscono nuovi fondi al fine di destinare 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. Nella relazione di accompagnamento alla decisione di parifica del rendiconto regionale relativo all'esercizio 2013, la Sezione regionale di controllo per la Campania aveva, non a caso, già segnalato che si tratta di indennità a importo fisso, sganciata da considerazioni di rendimento. Tali previsioni, peraltro, non trovano riscontro nella contrattazione collettiva nazionale di comparto, cui il legislatore statale demanda la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, anche al fine di premiare il merito e il miglioramento delle prestazioni dei dipendenti, come previsto in specie dall'art. 45, commi 3 e 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Nella disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni la fonte collettiva assume caratteristiche peculiari, proprio perché fonte di rinvio governata da precisi vincoli di spesa. In ogni caso, i criteri che essa esprime per l'attribuzione delle risorse disponibili sono vincolanti. [...] Le norme regionali hanno 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, è 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)". Non è superfluo rimarcare che lo spazio della contrattazione decentrata e integrativa, individuato dall'art. 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 come sede idonea per la destinazione di risorse aggiuntive relative al trattamento economico accessorio collegato alla qualità del rendimento individuale, è uno spazio circoscritto e delimitato dai contratti nazionali di comparto. La contrattazione non potrà che svolgersi "sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono". Come questa Corte ha recentemente evidenziato "... due livelli della contrattazione sono [...] gerarchicamente ordinati, in specie nel settore del lavoro pubblico, poiché solo a seguito degli atti di indirizzo emanati dal Ministero e diretti all'ARAN per l'erogazione dei fondi, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva nazionale, può aprirsi la sede decentrata e sotto-ordinata di contrattazione". 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”. 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”.»

A seguito della pronunzia di incostituzionalità, la Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Campania, non ha parificato, limitatamente al solo rendiconto 2016, le poste passive inerenti ai trasferimenti al Consiglio regionale in relazione alle somme previste dalle previsioni normative dichiarate incostituzionali.

La Regione ha quindi intrapreso le azioni di recupero degli emolumenti versati.

In via preliminare occorre esaminare l’eccezione di prescrizione, la quale va accolta per le ragioni e nei termini che seguono.

In tal senso, non può considerarsi applicabile il termine quinquennale, atteso che la domanda di ripetizione dell’indebito non rientra tra le fattispecie previste dall’art. 2948 c.c., né è caratterizzata dalla periodicità, nemmeno quando abbia ad oggetto la restituzione di importi corrisposti periodicamente.

L’azione ex art. 2033 c.c., anche nel caso in cui abbia ad oggetto la restituzione di somme corrisposte periodicamente a titolo di retribuzione, è soggetta alla ordinaria prescrizione decennale, e non a quella quinquennale



prevista dall'art. 2948, n. 4, c.c., «perché nell'indebito la periodicità è frutto delle erogazioni, poi risultate non dovute, a mano a mano effettuate, sicché il credito sorge a causa e nel momento in cui è effettuata l'indebita erogazione, diversamente che per i crediti retributivi, in cui la necessità di pagamenti a cadenze temporali prefissate è stabilita "ex ante" e trova la sua causa nelle stesse attribuzioni patrimoniali» (Cass. Civ., Sez. Lav., 5 novembre 2019, n. 28436; Trib. Napoli, Sez. X, 3 febbraio 2025, n. 1094).

Ciò detto, onde verificare se l'eccezione di prescrizione decennale sia in tutto o in parte fondata, è necessario individuare il primo atto interruttivo del termine di prescrizione. Ebbene, tale atto deve essere individuato nell'ingiunzione di pagamento medesima (notificata in data 11 ottobre 2023) non essendo la stessa preceduta da altre intimazioni alla restituzione delle somme di denaro di cui si discute.

Per tale motivo, deve ritenersi parzialmente accolta l'eccezione di prescrizione decennale, in particolare con le somme conferite al sig. Azzoug anteriormente al giorno 11 ottobre 2013.

Circoscritto l'oggetto dell'accertamento alle somme che sono state elargite a seguito della data suindicata, è possibile esaminare nel merito i motivi di ricorso sollevati dall'interessato.

Con il primo motivo di opposizione, l'attore ha contestato l'efficacia retroattiva della sentenza della Corte Costituzionale n. 146/2019.

La tesi è infondata. Al riguardo è sufficiente evidenziare che la pretesa restitutoria della Regione non riguarda la retribuzione del lavoratore, ma un mero trattamento accessorio. Inoltre, al di là dei rapporti "esauriti", soltanto la Corte Costituzionale può escludere l'effetto retroattivo di una propria



decisione, laddove lo ritenga necessario per preservare altri diritti costituzionali, che si troverebbe ad essere incisi, in modo non tollerabile, in caso di retroattività (Corte Cost., 11 febbraio 2015, n. 10).

Con riferimento alla asserita lesione della certezza dei rapporti giuridici, è sufficiente fare riferimento alla copiosa giurisprudenza della Sezione relativa a fattispecie sovrapponibili a quella odierna. Dall'esame di tali pronunce emerge un univoco indirizzo giurisprudenziale volto a ritenere insussistenti, nel caso di specie, le prefigurate violazioni.

A tal proposito è necessario dare atto della produzione giurisprudenziale recente, nella specie la pronuncia della Corte Costituzionale con la sentenza n. 8 del 27 gennaio 2023. Nell'esaminare la giurisprudenza della Corte EDU in materia di eventuale contrasto delle azioni di ripetizione di indebiti retributivi o previdenziali, erogati da soggetti pubblici, con l'art. 1 del protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i giudici costituzionali hanno evidenziato come la presenza di una situazione di affidamento legittimo non comporti, da sola considerata, l'intangibilità della prestazione indebita percepita dal privato. La posizione di quest'ultimo è lesa soltanto in caso di un intervento sproporzionato nell'ambito della sua sfera giuridica.

In merito al profilo della 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, la Consulta ha osservato che *«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. In particolare, fra le circostanze che influiscono sul carattere sproporzionato dell'interferenza si rinvencono le specifiche modalità di restituzione imposte al titolare dell'affidamento; più in generale, rilevano l'omessa o l'inadeguata considerazione della fragilità economico-sociale o di salute dell'obbligato nell'esercizio della pretesa restitutoria; e, infine, ha una sicura incidenza la mancata previsione di una responsabilità in capo all'ente cui sia addebitabile l'errore. 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".

Il giudice delle leggi continua evidenziando che l'ordinamento nazionale delinea un quadro di tutele che, se adeguatamente valorizzato, supera qualsiasi possibile contrasto fra l'art. 2033 c.c. e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al citato parametro convenzionale interposto.

Avuto riguardo a materie esclusivamente retributive, «*si annovera tra le tutele specifiche e particolarmente incisive, che escludono la ripetizione dell'indebito, la previsione di cui all'art. 2126 c.c., riferita a una prestazione di natura retributiva*». In ogni caso, 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 ex art. 2033 c.c.

In relazione a tale norma e alla valorizzazione della posizione del percipiente in termini di affidamento legittimo, la Corte Costituzionale afferma che «gli



elementi che possono rilevare ex fide bona ai fini dell'individuazione di un affidamento legittimo riposto in una prestazione indebita erogata da un soggetto pubblico trovano, a ben vedere, riscontro in quelli di cui si avvale la Corte EDU per individuare una legitimate expectation. Conta in primis il tipo di relazione fra solvens e accipiens. Ed è palese che un soggetto pubblico facilmente ingenera, nell'accipiens-persona fisica, una fiducia circa la spettanza dell'erogazione effettuata, non solo in ragione della sua competenza professionale, ma anche per il suo perseguire interessi generali. In ogni caso, neppure quanto detto sopra è sufficiente a delineare un affidamento, poiché ex fide bona rilevano sempre le circostanze concrete. Similmente la giurisprudenza della Corte EDU valorizza: il tipo di prestazioni erogate (retributive o previdenziali), il carattere ordinario dell'attribuzione, nonché il suo perdurare nel tempo, sì da ingenerare la ragionevole convinzione sul suo essere dovuta. Al contempo, l'affidamento legittimo presuppone sempre anche la buona fede soggettiva dell'accipiens, che, a sua volta, non può che evincersi da indici oggettivi. In questa stessa prospettiva, la Corte EDU dà rilievo: alla spontaneità dell'attribuzione o alla richiesta della stessa effettuata in buona fede, alla mancanza di un pagamento manifestamente privo di titolo o fondato su un mero errore di calcolo o su un errore materiale, nonché alla omessa previsione di una clausola di riserva di ripetizione".

Quanto all'apparato rimediale approntato dall'ordinamento nazionale a difesa dell'affidamento legittimo (*id est* buona fede) dell'accipiens e quanto alla sua idoneità a evitare il contrasto con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU e, di riflesso, una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la Corte costituzionale ha



osservato che «un primo fondamentale ruolo spetta alla categoria della inesigibilità, che si radica nella clausola generale di cui all'art. 1175 c.c., 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'indebito, 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. 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. [...] In particolare, l'inesigibilità non colpisce la fonte dell'obbligazione, ma 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. Le conseguenze dell'inesigibilità possono essere, dunque,



varie. [...] 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 conclusione, la Consulta ha enunciato il principio secondo cui «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'obligato. 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».

Orbene, ad avviso del Tribunale la Regione Campania ha fatto salvo l'affidamento legittimo dell'attore per mezzo della riduzione percentuale del debito, della richiesta del solo capitale e degli interessi dalla messa in mora (e non dal pagamento dell'indebito), nonché con la rateizzazione dell'intero importo dovuto. L'operato della convenuta, pertanto, appare conforme ai principi elaborati dalla Consulta, sicché non residua in favore del ricorrente alcuna possibilità di conseguire, per il tramite dell'invocata buona fede e della tutela del legittimo affidamento, la declaratoria di irripetibilità di quanto



percepito. Si ricordi, a tal proposito, che l'importo richiesto costituisce il frutto di una riduzione, sul lordo erogato, di una percentuale pari al 48,64%.

Inoltre, la Corte Costituzionale ha precisato che 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 altri termini, va evitata una modalità della ripetizione (e non la ripetizione stessa) che sia tale da compromettere le esigenze primarie dell'esistenza. In altri termini, solo dinanzi a gravi condizioni personali dell'*accipiens* e dell'eventuale coinvolgimento di diritti inviolabili, la buona fede oggettiva può configurare l'inesigibilità temporanea o finanche parziale, ove detta aggettivazione non lascia margini di dubbio alla estrema residualità, con onere probatorio a carico dell'*accipiens*, delle ipotesi in cui l'irripetibilità possa riguardare l'importo dovuto nella sua totalità.

L'attore non ha né allegato, né provato l'esistenza di particolari condizioni che giustificerebbero un'inesigibilità temporanea o parziale del suo debito restitutorio, di tal che egli è tenuto a restituire gli emolumenti ricevuti, sia pure tramite rateizzazione.

Il secondo motivo, secondo cui non vi sarebbero i presupposti per la restituzione di appare del pari infondato. A detta dell'attore vi sarebbe stato un indimostrato arricchimento senza causa della Regione Campania, perché l'attore ha solo dedotto, ma non dimostrato, di avere svolto in favore dell'Amministrazione prestazioni aggiuntive in modo sistematico, anche oltre l'orario di servizio, compresi i giorni prefestivi e festivi. Dalla testimonianza, infatti, emerge che il sig. Azzoug svolgesse delle mansioni del tutto in linea



con il suo ruolo di autista, che non esulavano dai compiti a lui richiesti e per i quali risultava già adeguatamente retribuito.

Risulta del pari inconferente il richiamo alla disposizione contenuta nell'art. 2126 c.c. a mente del quale *“la nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa. Se il lavoro è stato prestato con violazione di norme poste a tutela del prestatore di lavoro, questi ha in ogni caso diritto alla retribuzione”*.

La Consulta, nella già menzionata sentenza n. 8/2023, afferma che *«si annovera tra le tutele specifiche e particolarmente incisive, che escludono la ripetizione dell'indebito, la previsione di cui all'art. 2126 c.c., 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. La peculiare protezione di simile causa attributiva, che si pone in termini sinallagmatici rispetto alla retribuzione indebita, giustifica, pertanto, sia la pretesa a conseguire il corrispettivo sia, qualora questo sia stato già erogato, l'irripetibilità del medesimo, a dispetto della nullità o dell'annullamento (totale o parziale) del contratto di lavoro e persino in presenza di una illiceità dell'oggetto o della causa, ove siano state violate norme poste a tutela del lavoratore»*.

Invero, nella presente controversia i fatti da cui dovrebbe ricavarsi la sussistenza dei menzionati presupposti della norma civilistica non sono stati adeguatamente allegati, essendosi parte attrice genericamente limitata ad



affermare che le indennità percepite costituirebbero il corrispettivo di attività prestate al di fuori dell'ordinario orario di lavoro.

Ancora, il Giudice delle leggi prosegue specificando che *«l'art. 2126 c.c. costituisce, dunque, un presidio contro pretese restitutorie avanzate dal datore di lavoro, compresa la pubblica amministrazione, ma a condizione che l'indebito retributivo corrisponda a una specifica prestazione, effettivamente eseguita (Cass. Civ., Sez. Lav., 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».*

Il principio affermato dalla Corte costituzionale, mediante il richiamo alla qualifica dirigenziale, è suscettibile di applicazione anche nei confronti del pubblico dipendente privo di tale qualifica, in relazione ai compensi accessori o aggiuntivi connessi al trattamento economico fondamentale, per i quali sussiste una riserva di legislazione statale. Ciò in quanto il principio medesimo valorizza, tra gli elementi cumulativamente richiesti, la novità della prestazione oggetto di remunerazione, prescindendo dal ruolo formalmente rivestito all'interno dell'amministrazione pubblica.

Con riferimento alla fattispecie in esame, la circostanza – genericamente dedotta – secondo cui l'attività svolta dal personale comandato presso il Consiglio regionale della Campania avrebbe riguardato forme di assistenza



agli organi consiliari, effettuate al di fuori dell'orario ordinario di servizio, non risulta né adeguatamente allegata né comprovata.

Inoltre, tale deduzione si rivela inidonea a individuare e qualificare compiti radicalmente distinti – quanto meno sul piano qualitativo – rispetto alle mansioni stabilmente e ordinariamente espletate dal lavoratore, peraltro non dettagliatamente indicate.

Anche l'ultimo motivo, ossia la contestazione relativa alla quantificazione, appare infondato.

È possibile, a tal riguardo, rammentare la giurisprudenza della Corte di Cassazione secondo cui *«l'azione di ripetizione d'indebito oggettivo, ove esperita dalla P.A. (nella specie, per il recupero di somme pagate a dipendente pubblico nell'ambito del rapporto di lavoro), può essere esercitata con il procedimento d'ingiunzione di cui all'art. 2 del r.d. n. 639 del 1910, applicabile non solo alle entrate strettamente di diritto pubblico, ma anche a quelle di diritto privato, senza che occorra la preventiva adozione di un autonomo provvedimento che accerti e quantifichi il debito restitutorio»* (Cass. Civ., Sez. Lav., 27 dicembre 2019, n. 34552).

Il provvedimento in esame si fonda sul potere di auto-accertamento della p.a., il cui unico limite risiede nell'esigenza che il credito in base al quale viene emesso l'ordine di pagare sia certo, liquido ed esigibile, dovendo la sua sussistenza, la sua determinazione quantitativa e le sue condizioni di esigibilità derivare da fonti, da fatti e da parametri obiettivi e predeterminati, rispetto ai quali l'Amministrazione dispone di un mero potere di accertamento, restando affidata al giudice del merito la valutazione, in



concreto, dell'esistenza dei suindicati presupposti (Cass. Civ., Sez. Un., 25 maggio 2009, n. 11992).

La certezza del credito ingiunto è dunque una certezza relativa: non è necessario un suo previo accertamento giudiziale, ma è sufficiente che alla base del suo sorgere e della sua quantificazione vi siano fatti, atti e parametri obiettivi, non suscettibili di accertamento discrezionale da parte dell'amministrazione.

Tutti costituiscono presupposti esistenti nel caso di specie, atteso che il credito vantato dalla Regione è parametrato in base a quanto in precedenza versato all'attore.

Pertanto, l'eventuale irritualità del ricorso all'ingiunzione di cui al regio decreto n. 639/1910 non può costituire motivo ostativo ad una pronuncia nel merito che investa l'accertamento della pretesa creditoria avanzata dall'Amministrazione, tanto che la giurisprudenza di legittimità afferma in maniera inequivocabile che è inammissibile per difetto di interesse l'opposizione che si limita ad addurre il difetto dei presupposti per l'adozione dell'ingiunzione oppure vizi di contenuto-forma della stessa (Cass. Civ., Sez. III, 8 febbraio 2023, n. 3843).

In conclusione, l'opposizione è parzialmente fondata, atteso che il credito della Regione risulta prescritto con riferimento alle somme corrisposte fino al giorno 11 ottobre 2013.

Le spese di lite possono essere compensate per la metà, stante la sopravvenienza, in corso di causa, della pronuncia della Consulta n. 8/2023 in ordine alla portata applicativa dell'art. 2033 c.c. e al parziale accoglimento



della domanda di parte ricorrente, come liquidate in dispositivo con applicazione dei parametri di cui al D.M. n. 55/2014 e s.m.i.

P.Q.M.

Il Tribunale di Napoli, definitivamente pronunciando, disattesa ogni ulteriore istanza ed eccezione, così provvede:

- Accoglie la domanda proposta da Azzoug Carmello con riferimento alle somme corrisposte prima del giorno 11 ottobre 2023 e, per l'effetto, annulla l'ingiunzione di pagamento prot.n.12231/1 Reg. Ing. del 13.07.2023, notificata al sig. Azzoug in data 11.10.2023.

- Compensa per metà le spese di giudizio che liquida in complessivi €5.077,00 oltre rimborso forfettario spese generali 15% sui compensi liquidati, IVA e CPA come per legge, e spese di iscrizione a ruolo come documentate e sostenute;

- Condanna, pertanto, la Regione Campania al pagamento in favore dell'attore della somma di €2.538,50, oltre rimborso forfettario nella ragione del 15%, IVA e CPA come per legge, nonché al pagamento della metà delle spese di iscrizione a ruolo sostenute e documentate.

Così deciso in Napoli, li 16.02.2026

Il Giudice

Dott.ssa Maria Esposito

L'originale di questo provvedimento è un documento informatico



sottoscritto con firma digitale e depositato in via telematica.

