

La “repetitio indebiti” della pubblica amministrazione nell’evoluzione giurisprudenziale: la fase vincolista.

15 Agosto 2013
Roberto Musone

A partire dalla metà degli anni Ottanta la giurisprudenza amministrativa sulla “repetio indebiti” della pubblica amministrazione subisce un’importante svolta, che tuttavia non è legata ad una diminuzione di importanza della buona fede nel diritto amministrativo. Infatti, all’orientamento che ammette la buona fede del percipiente quale limite all’annullamento d’ufficio dell’atto erogativo di denaro pubblico, comincia ad affiancarsi quello che ne afferma la doverosità del recupero e per il quale la buona fede dell’”accipiens” costituisce solo un limite alle modalità di ripetizione, che non devono incidere eccessivamente sulle esigenze di vita del debitore (1).

Secondo questo indirizzo – che è ormai «ius receptum» (2) e, anzi, ritenuto un «univoco orientamento giurisprudenziale» (3) – «la “buona fede” non è più idonea a legittimare la conservazione di un trattamento economico non spettante, ma semmai solo a temperare l’onerosità ed i disagi del suo recupero da parte dell’Amministrazione» (4). Essa rileva solo allo scopo di evitare una drastica e repentina riduzione dell’importo ripetendo, tale da compromettere le normali esigenze di vita del dipendente (5), non più «ragione di irripetibilità degli emolumenti, ma unicamente elemento di considerazione nella determinazione delle modalità di recupero» (6), che deve avvenire con congrua gradualità (7). Ma anche l’eventuale destinazione delle somme non dovute ai bisogni primari della vita, così come l’eventuale percezione in buona fede, «non valgono di per sé ad elidere il diritto-dovere dell’amministrazione all’esercizio dell’azione di ripetizione, incidendo esclusivamente sull’apprezzamento discrezionale in ordine ad un’eventuale gradualità del modo di recupero attraverso la concessione di rateizzazioni e/o dilazioni di pagamento» (8). Il privato può quindi dedurre in sede giudiziale solo «l’eccessiva onerosità delle concrete modalità di recupero, che attengono ad uno spazio di discrezionalità dell’agire amministrativo» (9), mentre si censura il comportamento dell’amministrazione che ritenga «erroneamente, di desumere il segno di una illegittimità del recupero dal solo affidamento che il ricorrente avrebbe fatto, in buona fede, sulla definitività dell’avvenuto pagamento» (10).

I principi generali dell’indebito oggettivo ex artt. 2033 ss. c.c. attribuiscono infatti rilievo all’elemento psicologico del debitore al solo scopo di disciplinare l’obbligazione accessoria degli interessi e non per limitare o condizionare l’azione di recupero di quanto sia stato indebitamente corrisposto e percepito (11), «essendo l’indebito tale per obiettivo contrasto con le norme di relazione che erroneamente applicate determinano il sorgere dell’addebito medesimo» (12).

Si ha una complessiva reinterpretazione del precedente orientamento, riconoscendosi ora che «la giurisprudenza non ha mai affermato che le somme percepite dal pubblico dipendente in buona fede sono irripetibili qualunque sia il loro importo, la loro incidenza sulla sfera patrimoniale dell’interessato ed il tempo trascorso tra l’erogazione e il recupero, ma si è piuttosto preoccupata di evitare – nel pubblico interesse a che il dipendente ricavi dal lavoro i mezzi finanziari adeguati alle sue esigenze di vita (art. 36

Cost.) – che le modalità di ripetizione siano tali da compromettere le esigenze primarie dell'esistenza» (13). Il recupero è concepito dunque come un atto non discrezionale ma vincolato, ovvero discrezionale solo nelle modalità del recupero (14). Costante è dunque l'affermazione che il recupero è atto dovuto, privo di valenza provvedimentale (15). Per questo, l'amministrazione non è tenuta nemmeno ad indicare una specifica e dettagliata motivazione dell'annullamento, «stante che l'esercizio di un diritto soggettivo non necessita di una tale indicazione» (16). L'obbligo di congrua motivazione riguarda infatti solo le ragioni per le quali il percipiente non aveva diritto a quella determinata somma corrispostagli per errore (17), perché rispetto all'interesse del percipiente alla conservazione dell'indebitato il prevalente interesse pubblico alla ripetizione è per sua natura sempre attuale e concreto anche in mancanza di una specifica motivazione (18). Né è richiesta, quindi, alcuna comparazione dei contrapposti interessi, «non vertendosi in ipotesi di interessi sacrificati (tale configurandosi semmai il solo interesse al buon andamento della P.A., sicuramente compreso dall'aver essa anticipato emolumenti non dovuti), se non sotto il limitato aspetto delle esigenze di vita del debitore» (19).

In tal senso, «a fronte del "diritto" al recupero, l'atteggiamento psicologico e le condizioni soggettive del dipendente perdono ogni significato», mentre «il momento di emersione di profili di discrezionalità, in cui nasce di conseguenza l'onere di motivazione in vista della tutela delle menzionate posizioni ed esigenze del dipendente, deve invece individuarsi nella determinazione delle modalità del recupero» (20).

L'amministrazione deve tenere adeguatamente conto della buona fede del percipiente solo nello stabilire le modalità della ripetizione, le quali devono essere tali che il nuovo importo della retribuzione a seguito della decurtazione conseguente al recupero sia comunque idoneo ad assicurare al dipendente un'esistenza libera e dignitosa, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione (21). La giurisprudenza fa quindi sempre salva l'esigenza di una opportuna rateizzazione, ma appunto quale eccezione all'ordinaria applicabilità del principio generale sancito dall'art. 2033 c.c. anche a tale tipologia di indebitato e alla conseguente irrilevanza della buona fede dell'"accipiens" (22). La sua presenza o meno è cioè l'elemento discrezionale tra la possibilità dell'amministrazione di concedere una rateazione o di ingiungere il pagamento in un'unica soluzione (23). Le considerazioni equitative possono riemergere solo nel caso in cui anche la rateizzazione sia del tutto insufficiente a consentire di fare fronte ai bisogni ordinari di sussistenza, per cui i provvedimenti di recupero «possono considerarsi illegittimi soltanto nei casi in cui producano effetti tali da determinare, in assoluto, l'impossibilità da parte del pubblico impiegato, di fronte alle normali esigenze della vita economica propria e della sua famiglia» (24). Ne deriva anche che non può nemmeno tenersi conto della gravità del sacrificio del dipendente rispetto all'immediato soddisfacimento delle esigenze primarie di vita qualora non emergano elementi attendibili circa il bisogno del percipiente di destinare le somme riscosse ad impellenti ed improcrastinabili necessità di sostentamento (25). Ma anche in tal caso l'interesse a che il dipendente – dopo il recupero – disponga di mezzi adeguati di sussistenza ha natura pubblica, per cui «il giudizio di ponderazione involge sempre due interessi pubblici, e non un interesse pubblico ed uno privato, giacché la posizione del privato (cioè il pregiudizio che costui riceve per effetto del recupero) assume rilievo solo in quanto serve a misurare l'entità dello specifico interesse pubblico a che la retribuzione, anche dopo la decurtazione, possa continuare a svolgere la funzione di sostentamento che l'ordinamento le assegna» (26).

Né alcun rilievo ostativo assume il profilo temporale, perché la buona fede del debitore «non può rappresentare un ostacolo all'esercizio da parte dell'amministrazione del recupero dell'indebitato neppure quando intervenga a lunga distanza di tempo dall'erogazione delle somme» (27). Esso non scompare del tutto, ma influisce sempre solo sulle modalità della ripetizione, nel senso che «l'esecuzione del recupero ...

dovrà essere improntata, anche in questo caso alla stregua di un canone ermeneutico consolidato, a modalità calibrate anche in relazione alla buona fede del percipiente ed al lasso temporale decorso, che non risultino eccessivamente onerose per l'appellato» (28). Così, il notevole tempo trascorso dall'adozione dell'atto di erogazione annullando, pur foriero di un certo affidamento nel soggetto destinatario del provvedimento, comporta in capo all'amministrazione solo l'obbligo di procedere al recupero stesso con modalità tali da non incidere significativamente sulle esigenze di vita del debitore, osservando maggiori cautele ripetitive e dilazionando il pagamento (29). La pubblica amministrazione deve pur sempre comparare due pubblici interessi appartenenti alla stessa, ossia l'interesse al recupero, che esprime il principio di una corretta gestione del danaro pubblico, e l'interesse di consentire al dipendente di continuare a disporre di mezzi adeguati per vivere (30).

Cambia anche il rapporto tra provvedimento di annullamento e provvedimento di recupero, perché dalla negazione del carattere discrezionale del recupero si fa derivare l'inutilità del previo annullamento dell'atto attributivo delle somme indebitamente corrisposte (31), mentre l'altro orientamento presuppone il preventivo annullamento dell'atto da cui deriva l'indebita erogazione come condizione per poter intraprendere la ripetizione (32). In altri termini, la distinzione stessa tra atto di recupero e atto di annullamento del provvedimento erogativo è possibile solo ammettendo che il primo non sia atto vincolato, e che quindi non consegua in maniera necessaria all'annullamento del provvedimento erogativo, ma presupponga una valutazione specifica di ogni singola fattispecie (33).

Per quanto riguarda le garanzie procedimentali, una parte della giurisprudenza ritiene che anche per l'emanazione degli atti di ripetizione di somme pubbliche indebitamente erogate sussista l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, nonostante il recupero sia "in re ipsa" (34). Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il Consiglio di Stato fonda sul carattere vincolato e non autoritativo del provvedimento di recupero l'insussistenza delle garanzie procedimentali previste dalla l. n. 241 del 1990, dall'apertura e dalla nomina del responsabile del procedimento (35) alla comunicazione di avvio del procedimento e alla motivazione (36). La comunicazione di avvio del procedimento è ritenuta necessaria solo allorché siano contestate le modalità del recupero (37), mentre in via generale il mancato assolvimento dell'onere di comunicazione, pur costituendo infrazione al generale dovere di trasparenza, non può più essere considerato come causa, ex se, di illegittimità del procedimento (38).

Il precedente orientamento, pur continuando ad essere riproposto, diviene gradualmente minoritario (39). Una parte della giurisprudenza ritiene ancora illegittima la ripetizione «quando l'Amministrazione abbia ingenerato nei suoi dipendenti la ragionevole convinzione di avere diritto a determinati emolumenti e questi siano stati percepiti e consumati in buona fede per il soddisfacimento delle normali esigenze di vita» (40). Tuttavia, talora l'affidamento prevale perché ha assunto una particolare consistenza, come nel caso in cui la pubblica amministrazione abbia proceduto al recupero sulla base di una diversa interpretazione di un testo normativo risalente a quattro anni prima. Rispetto all'ordinaria discrezionalità che caratterizza il potere di annullamento d'ufficio, infatti, «una diversa conclusione per quanto attiene ai provvedimenti di ritiro preordinati al recupero di somme erogate indebitamente non può essere sostenuta ove, come nella specie, l'affidamento del pubblico dipendente abbia acquisito una particolare consistenza, attesa la costante interpretazione offerta dall'amministrazione della normativa in applicazione nei precedenti anni e il lasso temporale decorso dagli avvenuti pagamenti» (41). Si parte comunque dal presupposto che l'indagine sull'elemento soggettivo della buona fede e dell'affidamento nella legittimità dell'erogazione assume sempre rilievo subordinato rispetto a quella, preliminare, volta ad accertare se dal provvedimento di ripetizione il dipendente subirebbe un danno grave ed irreparabile (42).

L'assenza di un ragionevole affidamento è sempre il fattore principale che fa ritenere assorbente l'esigenza di procedere al recupero rispetto a quella della conservazione del provvedimento illegittimo. Tuttavia, l'eventuale affidamento del dipendente, così come l'entità delle somme da ripetere o l'intervallo intercorrente tra il momento del pagamento dell'indebito e quello del recupero sono ormai fattori di «temperamento» della «regola che impone all'amministrazione di procedere al recupero degli emolumenti erroneamente corrisposti al dipendente pubblico» (43). Il principio di affidamento è presentato come un'eccezione ad una regola valevole in via ordinaria, nel senso che «nel rapporto di pubblico impiego è applicabile l'art. 2033 cod. civ., in base al quale il pagamento di somme non dovute è fonte dell'obbligo di restituzione per l'«accipiens» e del diritto di ripetizione per il «solvens», salva rimanendo l'illegittimità del recupero nel caso in cui il provvedimento di ripetizione comporterebbe un danno grave e irreparabile per il dipendente in buona fede, che abbia fatto affidamento sulla legittimità dei pagamenti» (44).

Anche con riferimento alle garanzie procedurali si ribadisce che «per gli atti di recupero di somme indebitamente erogate sussistono margini di discrezionalità, sia nel «quomodo» che nel «quando» in ordine alla sua adozione; e che, pertanto, deve essere comunicato all'interessato l'avvio del procedimento finalizzato all'emissione dell'atto di recupero» (45). Viene sempre richiamata la «buona fede» dell'«accipiens» (46), che è talora l'elemento che rende illegittimo il recupero (47), sia perché impone una valutazione comparativa approfondita, che tenga conto anche dell'entità del pregiudizio arrecato al dipendente (48), sia perché – a fronte di emolumenti provvisori – «il lungo tempo trascorso (sette anni), se non ha potuto modificare obiettivamente una situazione di provvisorietà, ha comunque ingenerato nel percipiente il ragionevole convincimento della definitività dell'attribuzione e della legittima spettanza delle somme corrisposte: nel che consiste lo stato soggettivo di buona fede» (49). Parimenti, ricorrono motivazioni plurime, che per affermare l'irripetibilità valutano non solo la buona fede del percipiente ma anche per il comportamento dell'amministrazione che abbia ingenerato nell'interessato la ragionevole convinzione di avere diritto all'emolumento o il suo utilizzo per soddisfare bisogni fondamentali di vita (50), come pure l'entità degli introiti del privato e l'eventuale incidenza della restituzione sui minimi di sussistenza del nucleo familiare o il lungo tempo trascorso tra l'erogazione e il recupero dell'indebito (51). Sempre più spesso, tuttavia, è il depauperamento dei mezzi di sussistenza che giustifica l'eccezionale tutela dell'affidamento del percipiente (52), per cui l'assenza di un pregiudizio economico di questo esclude la

rilevanza della sua buona fede (53).

Il permanere dell'orientamento discrezionalista non si risolve dunque in un appiattimento sulle precedenti e lapidarie affermazioni circa l'irripetibilità "tout court" di somme indebitamente erogate a soggetti in buona fede, perché il principio di correttezza dell'azione amministrativa «non può giustificare quell'esasperata affermazione di irripetibilità assoluta di emolumenti indebiti oggetto di revisione da parte della più recente giurisprudenza» (54).

Né la situazione è cambiata con la l. n. 15 del 2005, perché l'interesse pubblico all'annullamento "in re ipsa" di atti di esborso di denaro pubblico senza titolo e l'impossibilità di configurare un legittimo affidamento in capo al beneficiario sussistono «a prescindere dal carattere innovativo o meno delle previsioni di cui all'art. 21-nonies l. n. 241/1990» (55).

Indubbiamente, il quadro giurisprudenziale fin qui schematizzato è più articolato. Così, sin dai primi anni Novanta, nell'ambito dell'orientamento discrezionalista, a decisioni nelle quali si riafferma che la buona fede del percipiente rende illegittimo il recupero (56) si affiancano altre nelle quali essa è ritenuta solo fonte dell'obbligo di procedere al giudizio di ponderazione prima di poter effettuare il recupero e di procedervi in presenza di adeguata motivazione (57). Parimenti, nell'ambito dell'orientamento vincolista, a pronunce nelle quali la buona fede del percipiente è considerata assolutamente irrilevante rispetto alla sua esigenza di ricevere una retribuzione sufficiente ad assicurare il soddisfacimento delle esigenze fondamentali di vita a sé e alla propria famiglia (58), se ne affiancano altre nelle quali essa è considerata una condizione indefettibile per poter prendere in considerazione il diritto protetto dall'art. 36 della Costituzione (59), fino a pronunce nelle quali il richiamo al principio di buona fede e all'esigenza di tutelare i bisogni essenziali di vita dell'"accipiens" coesistono senza che sia chiaro il rapporto che intercorre tra i due parametri (60).

Nondimeno, l'orientamento ormai prevalente è nel senso che «la percezione di emolumenti non dovuti da parte dei pubblici dipendenti impone all'Amministrazione l'esercizio del diritto-dovere di ripetere le relative somme ai sensi dell'art. 2033 c.c.» (61), per cui «deve ritenersi ammissibile l'annullamento in autotutela di un atto amministrativo di determinazione erronea dello stipendio di un pubblico dipendente, atteso che l'interesse pubblico alla sua adozione è "in re ipsa", stante l'esborso di denaro pubblico senza titolo, e non essendo rinvenibile alcuna situazione di affidamento oggettivo in capo al beneficiario, che non può discendere da un atto illegittimo, a prescindere dal rilievo dirimente che nel caso di specie sono passati solo alcuni mesi tra adozione dell'atto erroneo ed emanazione dell'atto di autotutela, sicché l'atto illegittimo giammai poteva aver dato luogo ad una situazione consolidata» (62).

NOTE

(1) La prima pronuncia di tale nuovo indirizzo è ritenuta T.A.R. Piemonte, sez II, 14 giugno 1984, n. 173, in "Trib. amm. reg.", 1984, pt. I, pp. 5230 ss. (cfr. I. FRANCO, "La repetitio indebiti nel rapporto di pubblico impiego", in "Foro amm.", 1989, pt. I, pp. 2603 ss., p. 2616). Su tale indirizzo, ormai prevalente, cfr., ex plurimis, T.A.R. Piemonte, sez. II, 28 luglio 1984, n. 210, in "Trib. amm. reg.", 1984, pt. I, pp. 3051 ss.; T.A.R. Piemonte, sez. II, 9 ottobre 1984, n. 270, in "Rep. Foro it.", 1985, voce "Atto amministrativo", n. 109; T.A.R. Piemonte, sez. II, 19 gennaio 1985, n. 16, in "Trib. amm. reg.", 1985, pt. I, pp. 912 ss.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 11 aprile 1985, n. 377, in "Foro it.", 1986, pt. III, coll. 148 ss.; T.A.R. Lazio, sez. I, 9 ottobre 1985, n. 1139, in "Rep. Foro it.", 1986, voce "Atto amministrativo", n. 122;

Cons. Stato, sez. IV, 9 novembre 1985, n. 505, in "Foro it.", 1986, pt. III, coll. 146 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 1985, n. 599, in "Foro it.", 1986, pt. III, coll. 145 ss. e in C.E.D. Cass., n. 851712; Cons. giust. amm. reg. sic., 2 aprile 1986, n. 57, in "Cons. Stato", 1986, pt. I, p. 592; Cons. Stato, sez. IV, 3 maggio 1986, n. 320, in "Cons. Stato", 1986, pt. I, pp. 614 s.; T.A.R. Sicilia, Catania, 4 marzo 1986, n. 122, in "Trib. amm. reg.", 1986, pt. I, p. 1990; Cons. Stato, sez. VI, 7 luglio 1986, n. 508, in "Rep. Foro it.", 1986, voce "Atto amministrativo", n. 120; Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 1986, n. 658, in C.E.D. Cass., n. 861711; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 novembre 1986, n. 1730, in "Trib. amm. reg.", 1986, pt. I, p. 3886; Cons. Stato, sez. VI, 5 novembre 1987, n. 873, in C.E.D. Cass., n. 871953; Cons. Stato, sez. V, 27 aprile 1988, n. 258, in "Cons. Stato", 1988, pt. I, p. 463; T.A.R. Piemonte, sez. II, 30 giugno 1988, n. 292, in "Trib. amm. reg.", 1988, pt. I, p. 2598; T.A.R. Sardegna, 20 luglio 1988, n. 1195, in "Trib. amm. reg.", 1988, pt. I, pp. 3213 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 23 novembre 1988, n. 887, in "Cons. Stato", 1988, pt. I, pp. 1376 s.; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 28 gennaio 1989, n. 8, in C.E.D. Cass., n. 9000239; Cons. giust. amm. reg. sic., 2 marzo 1989, n. 54, in "Cons. Stato", 1989, pt. I, p. 376; Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 1989, n. 237, in "Cons. Stato", 1989, pt. I, pp. 441 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 30 ottobre 1989, n. 722, in C.E.D. Cass., n. 892069; Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 1990, n. 15, in C.E.D. Cass., n. 900627; Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 1990, n. 57, in "Cons. Stato", 1990, pt. I, pp. 36 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 1990, n. 321, in C.E.D. Cass., n. 901587; Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 1990, n. 390, in "Cons. Stato", 1990, pt. I, pp. 697 s.; Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 1990, n. 702, in "Cons. Stato", 1990, pt. I, pp. 1066 s.; Cons. Stato, sez. IV, 8 novembre 1990, n. 877, in "Cons. Stato", 1990, pt. I, pp. 1329 ss.; T.A.R. Molise, 8 marzo 1991, n. 36, in "Trib. amm. reg.", 1991, pt. I, pp. 1912 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 8 aprile 1991, n. 236, in "Foro amm.", 1991, pp. 1009 s.; Cons. Stato, sez. V, 8 aprile 1991, n. 472, in "Foro amm.", 1991, pp. 1088 ss.; in "Rep. Foro it.", 1991, voce "Atto amministrativo", n. 239; in C.E.D. Cass., n. 911585; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 1991, n. 319, in "Cons. Stato", 1991, pt. I, pp. 629 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 1991, n. 321, in C.E.D. Cass., n. 911200; T.A.R. Marche, 14 febbraio 1992, n. 67, in C.E.D. Cass., n. 9300749; T.A.R. Marche, 10 luglio 1992, n. 485, in "Trib. amm. reg.", 1992, pt. I, pp. 3473 ss.; T.A.R. Lazio, Latina, 11 febbraio 1993, n. 143, in "Trib. amm. reg.", 1993, pt. I, pp. 869 ss.; Cons. giust. amm. reg. sic., 1 marzo 1993, n. 87, in "Cons. Stato", 1993, pt. I, p. 430; T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, 17 marzo 1993, n. 86, in C.E.D. Cass., n. 9401093; Cons. Stato, sez. V, 5 maggio 1993, n. 553, in "Cons. Stato", 1993, pt. I, pp. 666 s.; Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 1994, n. 762, in C.E.D. Cass., n. 942767; Cons. Stato, sez. V, 4 ottobre 1994, n. 1104, in "Cons. Stato", 1994, pt. I, p. 1350; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 12 maggio 1995, n. 792, in C.E.D. Cass., n. 9600864; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 19 maggio 1995, n. 230, in C.E.D. Cass., n. 9600365; T.A.R. Campania, sez. V, 6 giugno 1995, n. 253, in "Rep. Foro it.", 1995, voce "Atto amministrativo", n. 428; Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 1995, n. 955, in "Foro amm.", 1995, pp. 1247 ss.; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, 12 gennaio 1996, n. 29, in "Trib. amm. reg.", 1996, pt. I, p. 929; Cons. Stato, sez. V, 24 febbraio 1996, n. 232, in "Cons. Stato", 1996, pt. I, p. 240 e in C.E.D. Cass., n. 961666; T.A.R. Sicilia, Catania, 29 aprile 1996, n. 699, in "Trib. amm. reg.", 1996, pt. I, pp. 2867 s.; T.A.R. Calabria, 11 settembre 1996, n. 703, in "Rep. Foro it.", 1997, voce "Atto amministrativo", n. 443; Cons. Stato, sez. VI, 21 febbraio 1997, n. 303, in "Cons. Stato", 1997, pt. I, p. 282; Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 1997, n. 594, in "Cons. Stato", 1997, pt. I, pp. 663 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 1997, n. 1368, in "Cons. Stato", 1997, pt. I, p. 1245; Cons. Stato, sez. V, 9 ottobre 1997, n. 1121, in "Cons. Stato", 1997, pt. I, pp. 1388 s. e in C.E.D. Cass., n. 980484; Cons. Stato, sez. IV, 14 novembre 1997, n. 1275, in "Cons. Stato", 1997, pt. I, p. 1518; Cons. Stato, sez. IV, 20 febbraio 1998, n. 304, in "Foro amm.", 1998, p. 366; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 14 maggio 1998, n. 1093, in C.E.D.

Cass., n. 9801372; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 12 ottobre 1998, n. 890, in C.E.D. Cass., n. A000071; T.A.R. Veneto, sez. II, 28 novembre 1998, n. 2334, in “Trib. amm. reg.”, 1999, pt. I, p. 128 e in “Rep. Foro it.”, 1999, voce “Atto amministrativo”, n. 493; Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 1998, n. 1657, in “Cons. Stato”, 1998, pt. I, pp. 1986 ss.; Cons. Stato, sez. V, 10 marzo 1999, n. 243, in “Foro amm.”, 1999, p. 692; Cons. Stato, sez. V, 10 marzo 1999, n. 244, in “Rep. Giur. it.”, 1999, voce “Atti amministrativi”, n. 595; Cons. giust. amm. reg. sic., 20 luglio 1999, n. 365, in “Cons. Stato”, 1999, pt. I, pp. 1259 s.; Cons. Stato, sez. VI, 15 ottobre 1999, n. 1413, in “Cons. Stato”, 1999, pt. I, p. 1677; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 25 febbraio 2000, n. 159, in C.E.D. Cass., n. A301473; T.A.R. Lazio, sez. I, 9 maggio 2000, n. 3757, in “Rep. Foro it.”, 2001, voce “Atto amministrativo”, n. 323; Cons. Stato, sez. V, 24 agosto 2000, n. 4607, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Veneto, sez. III, 16 ottobre 2000, n. 1675, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 19 ottobre 2000, n. 786, in C.E.D. Cass., n. A101132; Cons. Stato, sez. VI, 30 ottobre 2000, n. 5817, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 7 febbraio 2001, n. 138, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 9 febbraio 2001, n. 581, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2001, n. 2833, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 2001, n. 5540, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 9 novembre 2001, n. 5771, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 16 gennaio 2002, n. 213, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 20 febbraio 2002, n. 1045, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 1 marzo 2002, n. 1262, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2002, n. 3091, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 12 agosto 2002, n. 4159, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 4 settembre 2002, n. 4627, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 9 settembre 2002, n. 4571, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 18 ottobre 2002, n. 5680, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 27 novembre 2002, n. 6500, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Molise, 10 dicembre 2002, n. 949, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 12 dicembre 2002, n. 6787, in www.giustizia-amministrativa.it; T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 18 dicembre 2002, n. 579, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Umbria, 30 dicembre 2002, n. 1356, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 10 gennaio 2003, n. 43, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 4 aprile 2003, n. 1748, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 5 maggio 2003, n. 340, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 28 maggio 2003, n. 654, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 20 maggio 2003, n. 2739, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2003, n. 3356, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 20 giugno 2003, n. 3674, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 7 luglio 2003, n. 4012, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 24 settembre 2003, n. 5444, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 10 ottobre 2003, n. 8210, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 9 novembre 2003, n. 5044, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 21 novembre 2003, n. 7524, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 2003, n. 7953, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 2003, n. 8274, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, 5 dicembre 2003, n. 11966, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 31 dicembre 2003, n. 9263, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2004, n. 2203, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 20 aprile 2004, n. 1863, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 20 ottobre 2004, n. 6899, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 2004, n. 6956,

in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Veneto, sez. III, 25 luglio 2005, n. 2947, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 2 agosto 2005, n. 641, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2005, n. 4964, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Sardegna, sez. I, 17 ottobre 2005, n. 2064, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 2005, n. 5813, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 7 novembre 2005, n. 6156, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 5 gennaio 2006, n. 94, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 10 febbraio 2006, n. 532, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 7 aprile 2006, n. 1882, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 14 marzo 2006, n. 1311, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2176, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 2006, n. 2436, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2006, n. 2679, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 24 giugno 2006, n. 4053, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 21 luglio 2006, n. 2975, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 21 luglio 2006, n. 1726, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 28 settembre 2006, n. 623, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2007, n. 2651, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2007, n. 4665, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 28 agosto 2007, n. 8201, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2008, n. 130, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2008, n. 293, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 6 maggio 2008, n. 1270, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 31 dicembre 2008, n. 6735, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 5 febbraio 2009, n. 599, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 23 aprile 2009, n. 2510, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3898, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2010, n. 1672, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2010, n. 4231, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 9 agosto 2010, n. 2227, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2010, n. 7503, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 25 ottobre 2010, n. 21439, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 24 novembre 2010, n. 8215, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 9 dicembre 2010, n. 8639, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 10 dicembre 2010, n. 8725, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 17 dicembre 2010, n. 6980, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 14 luglio 2011, n. 4284, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. III, 28 novembre 2011, n. 6728, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 25 gennaio 2012, n. 175, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2012, n. 2705, in www.giustizia-amministrativa.it.

(2) Cons. Stato, sez. VI, 31 maggio 2007, n. 2789, in www.giustizia-amministrativa.it. Per alcuni approfondimenti dottrinali, oltre al nostro “La «repetitio indebiti» della pubblica amministrazione nell’evoluzione giurisprudenziale: la fase discrezionalista”, in www.filodiritto.com, 14 agosto 2013, , cfr. F. ARTESE, “Pubblico impiego, pagamento e ripetizione di indebito”, in “Foro amm.”, 1993, pp. 899 ss.; F. AZZARRI, “Pagamento non dovuto e conditio indebiti nell’applicazione giurisprudenziale (II parte)”, in “Resp. civ. e prev.”, 2011, pp. 37 ss., pp. 57 ss.; G. CREPALDI, “La ripetizione dell’indebito da parte dell’amministrazione”, in “Foro amm. C.d.S.”, 2004, pp. 1831 ss.; M. DE GIORGI, “L’indebito oggettivo nel pubblico impiego”, in “Foro amm.”, 1997, pt. I, pp. 1437 ss.; G. FARES, “Indebito oggettivo e p.a.”, in “St. iur.”, 2004, pp. 667 s.; I. FRANCO, “Indebito oggettivo e ripetizione di somme non dovute da parte

della pubblica amministrazione nel rapporto di pubblico impiego”, in “Prev. soc.”, 1988, pp. 1311 ss.; G. IUDICA, “Ripetizione d’indebito e legge sul procedimento amministrativo”, in “Dir. e proc. amm.”, 2010, pp. 1181 ss.; A. LUBERTI, “Recupero di somme indebitamente corrisposte”, in “Temi rom.”, 2006, n. 3, pp. 77 ss.; D. GAZZILLI, “Erogazione da parte delle amministrazioni pubbliche di somme non dovute in favore di proprio personale. Obbligatorietà del recupero e relativo procedimento”, in “Amm. it.”, 2009, pp. 1598 ss.; F. MANGANARO, “Ripetizione dell’indebito dal dipendente pubblico e buona fede nella riscossione”, in “Dir. amm.”, 1994, pp. 125 ss.; E. MELE, “Repetitio indebiti e certezza del diritto”, in “Foro amm.”, 1987, pp. 1003 ss.; T. RICCIARDI, “Il problema della ripetizione di emolumenti indebitamente erogati dalla pubblica amministrazione al dipendente”, in “Riv. amm.”, 1996, pt. I, pp. 461 ss.; L. SBURLATI, “La ripetizione dell’indebito nel pubblico impiego: profili sostanziali e questioni di giurisdizione alla base del d.lg. 3 febbraio 1993, n. 29”, in “Resp. civ. e prev.”, 1994, pp. 106 ss.; M.J. VACCARO, “Sul diritto della pubblica amministrazione a ripetere somme indebitamente erogate ai propri dipendenti”, in “Riv. it. dir. lav.”, pt. I, 1987, pp. 591 ss.

(3) Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2176, cit.

(4) Cons. Stato, sez. VI, 25 luglio 1994, n. 1260, in C.E.D. Cass., n. 951176.

(5) Cfr. T.A.R. Lazio, Latina, 11 febbraio 1993, n. 143, cit.

(6) T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 19 ottobre 2000, n. 786, cit.

(7) Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 11 aprile 1985, n. 377, cit.

(8) Cons. giust. amm. Reg. sic., 15 gennaio 2002, n. 8, in www.giustizia-amministrativa.it. Conf. Cons. St., sez. VI, 20 febbraio 2002, n. 1045, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2004, n. 2203, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2005, n. 4964, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2010, n. 7503, cit.

(9) Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2004, n. 2203, cit.

(10) Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 1990, n. 57, cit.

(11) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 7 luglio 2003, n. 4012, cit.

(12) T.A.R. Piemonte, sez. II, 28 luglio 1984, n. 210, cit.

(13) Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 1990, n. 57, cit.

(14) Cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 16 febbraio 1994, n. 93, in C.E.D. Cass., n. 9500388 e T.A.R. Toscana, sez. I, 9 settembre 2003, n. 5042, in www.giustizia-amministrativa.it.

(15) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 2001, n. 5540, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 20 febbraio 2002, n. 1045, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2002, n. 3091, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 10 gennaio 2003, n. 43, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 7 luglio 2003, n. 4012, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 2003, n. 7953, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2004, n. 2203, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2006, n. 2679, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 24 giugno 2006, n. 4053, cit.; Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3898, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2012, n. 2705, cit.

(16) T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 19 gennaio 1993, n. 10, in “Trib. amm. reg.”, 1993, pt. I, p. 1095.

(17) Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 28 gennaio 1989, n. 8, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 22 agosto 1991, n. 523, in C.E.D. Cass., n. 912347; Cons. Stato, sez. VI, 4 maggio 1999, n. 574, in “Cons. Stato”, 1999, pt. I, p. 904; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 27 maggio 1999, n. 705, in C.E.D. Cass., n. A000377; Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2000, n. 1767, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 9 aprile 2001, n. 2153, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 8 maggio 2001, n. 2591, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 28 febbraio 2002, n. 5893, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2002, n. 3091, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 20 giugno 2003, n. 3674, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 7 luglio 2003, n. 4012, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 12 luglio

2004, n. 5067, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2004, n. 6654, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 20 ottobre 2004, n. 6899, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 10 gennaio 2005, n. 5, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2005, n. 4983, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 24 giugno 2006, n. 4053, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 25 settembre 2006, n. 5602, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2008, n. 293, cit.

(18) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2004, n. 8233 in www.giustizia-amministrativa.it e Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2006, n. 2679, cit.

(19) Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2008, n. 293, cit.

(20) T.A.R. Molise, 8 marzo 1991, n. 36, cit.

(21) Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 11 aprile 1985, n. 377, cit. e Cons. Stato, sez. VI, 28 maggio 2001, n. 2899, in www.giustizia-amministrativa.it.

(22) Cfr. Cons. giust. amm. reg. sic., 28 dicembre 1990, n. 454, in “Cons. Stato”, 1990, pt. I, pp. 1604 ss. e T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 19 gennaio 1993, n. 10, cit.

(23) Cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 7 giugno 1988, n. 405, in “Trib. amm. reg.”, 1988, pt. I, p. 3199.

(24) T.A.R. Sardegna, 20 luglio 1988, n. 1195, cit.

(25) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 novembre 1990, n. 877, cit.

(26) T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 11 aprile 1985, n. 377, cit.

(27) Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2008, n. 293, cit.

(28) Cons. Stato, sez. VI, 8 ottobre 2002, n. 5893, cit.

(29) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2005, n. 4964, cit. e Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2007, n. 2651, in www.giustizia-amministrativa.it.

(30) Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 11 aprile 1985, n. 377, cit.

(31) Cfr. T.A.R. Piemonte, sez. II, 14 giugno 1984, n. 173, cit.; T.A.R. Piemonte, sez. II, 19 gennaio 1985, n. 16, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 3 maggio 1986, n. 320, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 1990, n. 390, cit.; T.A.R. Lazio, Latina, 11 febbraio 1993, n. 143, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2004, n. 2203, cit. Sul punto cfr. M.J. VACCARO, “Sul diritto della pubblica amministrazione a ripetere somme indebitamente erogate ai propri dipendenti”, in “Riv. it. dir. lav.”, pt. I, 1987, pp. 591 ss., pp. 594 ss.

(32) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 marzo 1981, n. 119, in “Cons. Stato”, 1981, pt. I, p. 335; Cons. Stato, sez. IV, 23 settembre 1985, n. 356, in “Cons. Stato”, 1985, pt. I, p. 902; T.A.R. Lombardia, Milano, 23 novembre 1985, n. 564, in “Trib. amm. reg.”, 1986, pt. I, p. 191; Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 1986, n. 549, in “Cons. Stato”, 1986, pt. I, p. 1077; Cons. Stato, sez. VI, 24 aprile 1992, n. 294, in “Cons. Stato”, 1992, pt. I, pp. 561 s.

(33) Cfr. MANGANARO, op. cit., p. 128.

(34) T.A.R. Toscana, sez. II, 29 gennaio 2001, n. 132, in www.giustizia-amministrativa.it.

(35) Cfr. T.A.R. Sardegna, sez. I, 27 maggio 1993, n. 615, in AA.VV., “La motivazione del provvedimento amministrativo. Raccolta di dottrina, giurisprudenza e legislazione”, Padova, 2002, p. 155, n. 11.

(36) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 aprile 2006, n. 1882, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 24 giugno 2006, n. 4053, cit.; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 21 luglio 2006, n. 1726, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 21 maggio 2008, n. 2410, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2009, n. 3516, in www.giustizia-amministrativa.it. Cons. Stato, sez. VI, 24 novembre 2010, n. 8215, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 24 febbraio 2011, n. 1167, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2012, n. 2705, cit. Critiche al nesso necessario tra pariteticità e autoritatività nella materia de qua sono state espressa da

IUDICA, op. cit., pp. 1185 ss., il quale si osserva che la legge sul procedimento amministrativo non esclude in via generale l'applicazione delle garanzie ivi previste all'attività vincolata, per la quale l'esclusione dalla partecipazione potrebbe configurarsi solo in presenza di norme che espressamente la riservino ai provvedimenti di natura discrezionale. Così, se gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento ex art. 11 non potrebbero avere ad oggetto provvedimenti vincolati, altrettanto non potrebbe dirsi per la motivazione, dato che l'art. 3 non distingue tra provvedimenti discrezionali e vincolati. Parimenti, l'art. 21-bis, 1° comma – secondo cui «il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati», che «acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata» – non esclude che il provvedimento, per quanto vincolato, non possa essere autoritativo, nel senso di incidere sulla sfera giuridica del destinatario senza il suo consenso. O ancora, l'art. 21-octies, 1° comma, vieta solo l'annullamento dell'atto vincolato al ricorrere di determinate condizioni, ma non ne esclude la natura provvedimentale.

(37) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 gennaio 2000, n. 383, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 22 marzo 2002, n. 1594, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 3 luglio 2002, n. 3645, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Umbria, 30 dicembre 2002, n. 1356, cit.; Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2003, n. 811, in www.giustizia-amministrativa.it.

(38) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 30 aprile 2002, n. 2318, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2004, n. 2203, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2004, n. 6654, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 24 giugno 2006, n. 4053, cit. Sul punto cfr. CREPALDI, op. cit., pp. 1835 s.

(39) Cfr., ex plurimis, T.A.R. Lazio, Latina, 2 febbraio 1987, n. 60, in “Trib. amm. reg.”, 1987, pt. I, p. 939; T.A.R. Friuli–Venezia Giulia, 14 aprile 1987, n. 107, in “Trib. amm. reg.”, 1987, pt. I, p. 1910; Cons. Stato, sez. VI, 31 dicembre 1987, n. 1055, in “Cons. Stato”, 1987, pt. I, p. 1809; Cons. Stato, sez. VI, 8 febbraio 1988, n. 164, in “Cons. Stato”, 1988, pt. I, p. 188; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 5 luglio 1988, n. 178, in “Trib. amm. reg.”, 1988, pt. I, p. 2834; Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 1988, n. 1139, in “Cons. Stato”, 1988, pt. I, p. 1256; Cons. Stato, sez. VI, 27 ottobre 1988, n. 822, in “Foro it.”, 1989, pt. III, p. 182; Cons. Stato, sez. V, 28 ottobre 1988, n. 610, in “Cons. Stato”, 1988, pt. I, p. 1223; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 3 gennaio 1989, n. 13, in “Trib. amm. reg.”, 1989, pt. I, pp. 382 s.; Cons. Stato, sez. V, 19 luglio 1989, n. 420, in “Cons. Stato”, 1989, pt. I, p. 926; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 29 marzo 1990, n. 581, in “Trib. amm. reg.”, 1990, pt. I, pp. 1389 ss.; Cons. Stato, sez. II, 10 ottobre 1990, n. 940/90 (par.), in “Cons. Stato”, 1990, pt. I, pp. 524 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 1991, n. 36, in “Cons. Stato”, 1991, pt. I, pp. 102 s.; Cons. giust. amm. reg. sic., 2 marzo 1991, n. 85, in “Cons. Stato”, 1991, pt. I, pp. 532 s.; Cons. giust. amm. reg. sic., 2 giugno 1992, n. 143, in “Cons. Stato”, 1992, pt. I, p. 857; Cons. Stato, sez. VI, 24 aprile 1992, n. 294, cit.; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 giugno 1992, n. 239, in “Trib. amm. reg.”, 1992, pt. I, pp. 3503 s.; Cons. Stato, Ad. plen., 12 dicembre 1992, n. 20, in “Cons. Stato”, 1992, pt. I, pp. 1765 ss.; Cons. Stato, sez. V, 21 gennaio 1993, n. 61, in “Cons. Stato”, 1993, pt. I, p. 92; Cons. Stato, sez. IV, 27 aprile 1993, n. 484, in “Cons. Stato”, 1993, pt. I, p. 525; Cons. Stato, Ad. plen., 30 settembre 1993, n. 11, in “Cons. Stato”, 1993, pt. I, pp. 1061 s.; Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 1996, n. 105, in “Cons. Stato”, 1996, pt. I, pp. 77 ss.; Cons. Stato, sez. VI 26 settembre 1996, n. 1255, in “Foro amm.”, 1997, pp. 1434 ss.; Cons. Stato, sez. V, 9 ottobre 1997, n. 1121, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 1999, n. 227, in “Cons. Stato”, 1999, pt. I, pp. 427 s.; Cons. giust. amm. reg. sic., 16 ottobre 2002, n. 596, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Veneto, sez. I, 26 febbraio 2003, n. 1569, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2006, n. 4413, in www.giustizia-amministrativa.it.

- (40) Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2006, n. 4413, cit.
- (41) Cons. Stato, sez. VI, 28 giugno 2007, n. 3773, in www.giustizia-amministrativa.it.
- (42) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 maggio 1993, n. 569, in “Cons. Stato”, 1993, pt. I, p. 630 e in C.E.D. Cass., n. 931727.
- (43) T.A.R. Piemonte, sez. II, 24 febbraio 1993, n. 84, in “Trib. amm. reg.”, 1993, pt. I, p. 1262.
- (44) Cons. Stato, sez. IV, 27 aprile 1993, n. 484, cit.
- (45) Cons. giust. amm. reg. sic., 16 ottobre 2002, n. 596, cit.
- (46) Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 3 gennaio 1989, n. 13, cit.; Cons. Stato, sez. II, 10 ottobre 1990, n. 940/90 (par.), cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 29 marzo 1990, n. 581, cit.; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 giugno 1992, n. 239, cit.
- (47) Cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, 29 agosto 1988, n. 389, in “Trib. amm. reg.”, 1988, pt. I, pp. 2181 s. e Cons. Stato, sez. VI, 23 novembre 1994, n. 1682, in C.E.D. Cass., n. 942943.
- (48) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 1994, n. 958, in C.E.D. Cass., n. 950799.
- (49) Cons. giust. amm. reg. sic., 2 marzo 1991, n. 85, cit.
- (50) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 24 aprile 1992, n. 294, cit. e Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 1996, n. 105, cit.
- (51) Cons. Stato, sez. V, 21 gennaio 1993, n. 61, cit.
- (52) T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 23 marzo 1985, n. 312, cit. e T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 giugno 1992, n. 239, cit.
- (53) Cfr. T.A.R. Sicilia, 25 gennaio 1984, in C.E.D. Cass., n. 8404377.
- (54) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 giugno 1992, n. 239, cit.
- (55) Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2011, n. 1558, in www.giustizia-amministrativa.it.
- (56) Cfr., ex plurimis, Cons. Stato, sez. II, 11 luglio 1990, n. 718 (par.), in “Cons. Stato”, 1991, pt. I, p. 1614; Cons. giust. amm. reg. sic., 2 marzo 1991, n. 85, cit.; Cons. Stato, sez. V, 4 aprile 1991, n. 417, in “Cons. Stato”, 1991, pt. I, p. 629; Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 1991, n. 354, in “Cons. Stato”, 1991, pt. I, p. 1034; Corte Conti, sez. giur. Sardegna, 11 ottobre 1991, n. 598, in “Riv. giur. scuola”, 1992, pp. 912 ss.
- (57) Cfr., ex plurimis, Cons. Stato, sez. VI, 14 novembre 1988, n. 1211, in “Cons. Stato”, 1988, pt. I, p. 1438 e in C.E.D. Cass., n. 881384; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 giugno 1992, n. 239, cit.; Cons. giust. amm. reg. sic., 2 giugno 1992, n. 143, cit.
- (58) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 1990, n. 57, cit.; Cons. Stato, sez. V, 5 maggio 1990, n. 412, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 1990, n. 390, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 8 novembre 1990, n. 877, cit.; Cons. giust. amm. reg. sic., 28 dicembre 1990, n. 454, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 10 giugno 1991, n. 369, in “Cons. Stato”, 1991, pt. I, p. 1040; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 1991, n. 319, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 31 ottobre 1991, n. 1897, in “Foro amm.”, 1992, p. 1180.
- (59) Cfr., ex plurimis, Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 1986, n. 549, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 1987, n. 545, in “Cons. Stato”, 1987, pt. I, pp. 1222 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 27 ottobre 1988, n. 822, in “Foro it.”, 1989, pt. III, coll. 182 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 1990, n. 15, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 1990, n. 321, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 1990, n. 702, cit.; Cons. Stato, sez. V, 8 aprile 1991, n. 472, cit.; T.A.R. Molise, 23 maggio 1991, n. 94, in “Foro amm.”, 1991, pp. 2684 ss.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 19 giugno 1992, n. 903, in “Trib. amm. reg.”, 1992, pt. I, p. 2421; T.A.R. Marche, 10 luglio 1992, n. 485, cit.
- (60) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 1989, n. 74, in “Riv. amm.”, 1990, pt. I, pp. 624 ss.; Cons. Stato, sez. V, 19 luglio 1989, n. 420, cit.; Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 1991, n. 334, in “Foro amm.”, 1991, pp.

774 ss. Sul punto cfr. SBURLATI, op. cit., pp. 108 s. e, ivi, giurisprudenza citata alle nntt. 8–13.

(61) Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2012, n. 2705, cit.

(62) Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2011, n. 1558, cit.

A partire dalla metà degli anni Ottanta la giurisprudenza amministrativa sulla “repetio indebiti” della pubblica amministrazione subisce un’importante svolta, che tuttavia non è legata ad una diminuzione di importanza della buona fede nel diritto amministrativo. Infatti, all’orientamento che ammette la buona fede del percipiente quale limite all’annullamento d’ufficio dell’atto erogativo di denaro pubblico, comincia ad affiancarsi quello che ne afferma la doverosità del recupero e per il quale la buona fede dell’”accipiens” costituisce solo un limite alle modalità di ripetizione, che non devono incidere eccessivamente sulle esigenze di vita del debitore (1).

Secondo questo indirizzo – che è ormai «ius receptum» (2) e, anzi, ritenuto un «univoco orientamento giurisprudenziale» (3) – «la “buona fede” non è più idonea a legittimare la conservazione di un trattamento economico non spettante, ma semmai solo a temperare l’onerosità ed i disagi del suo recupero da parte dell’Amministrazione» (4). Essa rileva solo allo scopo di evitare una drastica e repentina riduzione dell’importo ripetendo, tale da compromettere le normali esigenze di vita del dipendente (5), non più «ragione di irripetibilità degli emolumenti, ma unicamente elemento di considerazione nella determinazione delle modalità di recupero» (6), che deve avvenire con congrua gradualità (7). Ma anche l’eventuale destinazione delle somme non dovute ai bisogni primari della vita, così come l’eventuale percezione in buona fede, «non valgono di per sé ad elidere il diritto-dovere dell’amministrazione all’esercizio dell’azione di ripetizione, incidendo esclusivamente sull’apprezzamento discrezionale in ordine ad un’eventuale gradualità del modo di recupero attraverso la concessione di rateizzazioni e/o dilazioni di pagamento» (8). Il privato può quindi dedurre in sede giudiziale solo «l’eccessiva onerosità delle concrete modalità di recupero, che attengono ad uno spazio di discrezionalità dell’agire amministrativo» (9), mentre si censura il comportamento dell’amministrazione che ritenga «erroneamente, di desumere il segno di una illegittimità del recupero dal solo affidamento che il ricorrente avrebbe fatto, in buona fede, sulla definitività dell’avvenuto pagamento» (10).

I principi generali dell’indebito oggettivo ex artt. 2033 ss. c.c. attribuiscono infatti rilievo all’elemento psicologico del debitore al solo scopo di disciplinare l’obbligazione accessoria degli interessi e non per limitare o condizionare l’azione di recupero di quanto sia stato indebitamente corrisposto e percepito (11), «essendo l’indebito tale per obiettivo contrasto con le norme di relazione che erroneamente applicate determinano il sorgere dell’addebito medesimo» (12).

Si ha una complessiva reinterpretazione del precedente orientamento, riconoscendosi ora che «la giurisprudenza non ha mai affermato che le somme percepite dal pubblico dipendente in buona fede sono irripetibili qualunque sia il loro importo, la loro incidenza sulla sfera patrimoniale dell’interessato ed il tempo trascorso tra l’erogazione e il recupero, ma si è piuttosto preoccupata di evitare – nel pubblico interesse a che il dipendente ricavi dal lavoro i mezzi finanziari adeguati alle sue esigenze di vita (art. 36 Cost.) – che le modalità di ripetizione siano tali da compromettere le esigenze primarie dell’esistenza» (13).

Il recupero è concepito dunque come un atto non discrezionale ma vincolato, ovvero discrezionale solo nelle modalità del recupero (14). Costante è dunque l’affermazione che il recupero è atto dovuto, privo di valenza provvedimentale (15). Per questo, l’amministrazione non è tenuta nemmeno ad indicare una specifica e dettagliata motivazione dell’annullamento, «stante che l’esercizio di un diritto soggettivo non necessita di una tale indicazione» (16). L’obbligo di congrua motivazione riguarda infatti solo le ragioni per le quali il percipiente non aveva diritto a quella determinata somma corrispostagli per errore (17),

perché rispetto all'interesse del percipiente alla conservazione dell'indebitato il prevalente interesse pubblico alla ripetizione è per sua natura sempre attuale e concreto anche in mancanza di una specifica motivazione (18). Né è richiesta, quindi, alcuna comparazione dei contrapposti interessi, «non vertendosi in ipotesi di interessi sacrificati (tale configurandosi semmai il solo interesse al buon andamento della P.A., sicuramente compreso dall'aver essa anticipato emolumenti non dovuti), se non sotto il limitato aspetto delle esigenze di vita del debitore» (19).

In tal senso, «a fronte del “diritto” al recupero, l'atteggiamento psicologico e le condizioni soggettive del dipendente perdono ogni significato», mentre «il momento di emersione di profili di discrezionalità, in cui nasce di conseguenza l'onere di motivazione in vista della tutela delle menzionate posizioni ed esigenze del dipendente, deve invece individuarsi nella determinazione delle modalità del recupero» (20).

L'amministrazione deve tenere adeguatamente conto della buona fede del percipiente solo nello stabilire le modalità della ripetizione, le quali devono essere tali che il nuovo importo della retribuzione a seguito della decurtazione conseguente al recupero sia comunque idoneo ad assicurare al dipendente un'esistenza libera e dignitosa, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione (21). La giurisprudenza fa quindi sempre salva l'esigenza di una opportuna rateizzazione, ma appunto quale eccezione all'ordinaria applicabilità del principio generale sancito dall'art. 2033 c.c. anche a tale tipologia di indebitato e alla conseguente irrilevanza della buona fede dell'“accipiens” (22). La sua presenza o meno è cioè l'elemento discrezionale tra la possibilità dell'amministrazione di concedere una rateazione o di ingiungere il pagamento in un'unica soluzione (23). Le considerazioni equitative possono riemergere solo nel caso in cui anche la rateizzazione sia del tutto insufficiente a consentire di fare fronte ai bisogni ordinari di sussistenza, per cui i provvedimenti di recupero «possono considerarsi illegittimi soltanto nei casi in cui producano effetti tali da determinare, in assoluto, l'impossibilità da parte del pubblico impiegato, di fronte alle normali esigenze della vita economica propria e della sua famiglia» (24). Ne deriva anche che non può nemmeno tenersi conto della gravità del sacrificio del dipendente rispetto all'immediato soddisfacimento delle esigenze primarie di vita qualora non emergano elementi attendibili circa il bisogno del percipiente di destinare le somme riscosse ad impellenti ed improcrastinabili necessità di sostentamento (25). Ma anche in tal caso l'interesse a che il dipendente – dopo il recupero – disponga di mezzi adeguati di sussistenza ha natura pubblica, per cui «il giudizio di ponderazione involge sempre due interessi pubblici, e non un interesse pubblico ed uno privato, giacché la posizione del privato (cioè il pregiudizio che costui riceve per effetto del recupero) assume rilievo solo in quanto serve a misurare l'entità dello specifico interesse pubblico a che la retribuzione, anche dopo la decurtazione, possa continuare a svolgere la funzione di sostentamento che l'ordinamento le assegna» (26).

Né alcun rilievo ostativo assume il profilo temporale, perché la buona fede del debitore «non può rappresentare un ostacolo all'esercizio da parte dell'amministrazione del recupero dell'indebitato neppure quando intervenga a lunga distanza di tempo dall'erogazione delle somme» (27). Esso non scompare del tutto, ma influisce sempre solo sulle modalità della ripetizione, nel senso che «l'esecuzione del recupero ... dovrà essere improntata, anche in questo caso alla stregua di un canone ermeneutico consolidato, a modalità calibrate anche in relazione alla buona fede del percipiente ed al lasso temporale decorso, che non risultino eccessivamente onerose per l'appellato» (28). Così, il notevole tempo trascorso dall'adozione dell'atto di erogazione annullando, pur foriero di un certo affidamento nel soggetto destinatario del provvedimento, comporta in capo all'amministrazione solo l'obbligo di procedere al recupero stesso con modalità tali da non incidere significativamente sulle esigenze di vita del debitore, osservando maggiori cautele ripetitive e dilazionando il pagamento (29). La pubblica amministrazione deve pur sempre

comparare due pubblici interessi appartenenti alla stessa, ossia l'interesse al recupero, che esprime il principio di una corretta gestione del danaro pubblico, e l'interesse di consentire al dipendente di continuare a disporre di mezzi adeguati per vivere (30).

Cambia anche il rapporto tra provvedimento di annullamento e provvedimento di recupero, perché dalla negazione del carattere discrezionale del recupero si fa derivare l'inutilità del previo annullamento dell'atto attributivo delle somme indebitamente corrisposte (31), mentre l'altro orientamento presuppone il preventivo annullamento dell'atto da cui deriva l'indebita erogazione come condizione per poter intraprendere la ripetizione (32). In altri termini, la distinzione stessa tra atto di recupero e atto di annullamento del provvedimento erogativo è possibile solo ammettendo che il primo non sia atto vincolato, e che quindi non consegua in maniera necessaria all'annullamento del provvedimento erogativo, ma presupponga una valutazione specifica di ogni singola fattispecie (33).

Per quanto riguarda le garanzie procedurali, una parte della giurisprudenza ritiene che anche per l'emanazione degli atti di ripetizione di somme pubbliche indebitamente erogate sussista l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, nonostante il recupero sia "in re ipsa" (34). Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il Consiglio di Stato fonda sul carattere vincolato e non autoritativo del provvedimento di recupero l'insussistenza delle garanzie procedurali previste dalla l. n. 241 del 1990, dall'apertura e dalla nomina del responsabile del procedimento (35) alla comunicazione di avvio del procedimento e alla motivazione (36). La comunicazione di avvio del procedimento è ritenuta necessaria solo allorché siano contestate le modalità del recupero (37), mentre in via generale il mancato assolvimento dell'onere di comunicazione, pur costituendo infrazione al generale dovere di trasparenza, non può più essere considerato come causa, ex se, di illegittimità del procedimento (38).

Il precedente orientamento, pur continuando ad essere riproposto, diviene gradualmente minoritario (39). Una parte della giurisprudenza ritiene ancora illegittima la ripetizione «quando l'Amministrazione abbia ingenerato nei suoi dipendenti la ragionevole convinzione di avere diritto a determinati emolumenti e questi siano stati percepiti e consumati in buona fede per il soddisfacimento delle normali esigenze di vita» (40). Tuttavia, talora l'affidamento prevale perché ha assunto una particolare consistenza, come nel caso in cui la pubblica amministrazione abbia proceduto al recupero sulla base di una diversa interpretazione di un testo normativo risalente a quattro anni prima. Rispetto all'ordinaria discrezionalità che caratterizza il potere di annullamento d'ufficio, infatti, «una diversa conclusione per quanto attiene ai provvedimenti di ritiro preordinati al recupero di somme erogate indebitamente non può essere sostenuta ove, come nella specie, l'affidamento del pubblico dipendente abbia acquisito una particolare consistenza, attesa la costante interpretazione offerta dall'amministrazione della normativa in applicazione nei precedenti anni e il lasso temporale decorso dagli avvenuti pagamenti» (41). Si parte comunque dal presupposto che l'indagine sull'elemento soggettivo della buona fede e dell'affidamento nella legittimità dell'erogazione assume sempre rilievo subordinato rispetto a quella, preliminare, volta ad accertare se dal provvedimento di ripetizione il dipendente subirebbe un danno grave ed irreparabile (42).

L'assenza di un ragionevole affidamento è sempre il fattore principale che fa ritenere assorbente l'esigenza di procedere al recupero rispetto a quella della conservazione del provvedimento illegittimo. Tuttavia, l'eventuale affidamento del dipendente, così come l'entità delle somme da ripetere o l'intervallo intercorrente tra il momento del pagamento dell'indebito e quello del recupero sono ormai fattori di «temperamento» della «regola che impone all'amministrazione di procedere al recupero degli emolumenti erroneamente corrisposti al dipendente pubblico» (43). Il principio di affidamento è presentato come un'eccezione ad una regola valevole in via ordinaria, nel senso che «nel rapporto di pubblico impiego è

applicabile l'art. 2033 cod. civ., in base al quale il pagamento di somme non dovute è fonte dell'obbligo di restituzione per l'"accipiens" e del diritto di ripetizione per il "solvens", salva rimanendo l'illegittimità del recupero nel caso in cui il provvedimento di ripetizione comporterebbe un danno grave e irreparabile per il dipendente in buona fede, che abbia fatto affidamento sulla legittimità dei pagamenti» (44).

Anche con riferimento alle garanzie procedimentali si ribadisce che «per gli atti di recupero di somme indebitamente erogate sussistono margini di discrezionalità, sia nel "quomodo" che nel "quando" in ordine alla sua adozione; e che, pertanto, deve essere comunicato all'interessato l'avvio del procedimento finalizzato all'emissione dell'atto di recupero» (45). Viene sempre richiamata la «buona fede» dell'"accipiens" (46), che è talora l'elemento che rende illegittimo il recupero (47), sia perché impone una valutazione comparativa approfondita, che tenga conto anche dell'entità del pregiudizio arrecato al dipendente (48), sia perché – a fronte di emolumenti provvisori – «il lungo tempo trascorso (sette anni), se non ha potuto modificare obiettivamente una situazione di provvisorietà, ha comunque ingenerato nel percipiente il ragionevole convincimento della definitività dell'attribuzione e della legittima spettanza delle somme corrisposte: nel che consiste lo stato soggettivo di buona fede» (49). Parimenti, ricorrono motivazioni plurime, che per affermare l'irripetibilità valutano non solo la buona fede del percipiente ma anche per il comportamento dell'amministrazione che abbia ingenerato nell'interessato la ragionevole convinzione di avere diritto all'emolumento o il suo utilizzo per soddisfare bisogni fondamentali di vita (50), come pure l'entità degli introiti del privato e l'eventuale incidenza della restituzione sui minimi di sussistenza del nucleo familiare o il lungo tempo trascorso tra l'erogazione e il recupero dell'indebito (51). Sempre più spesso, tuttavia, è il depauperamento dei mezzi di sussistenza che giustifica l'eccezionale tutela dell'affidamento del percipiente (52), per cui l'assenza di un pregiudizio economico di questo esclude la rilevanza della sua buona fede (53).

Il permanere dell'orientamento discrezionalista non si risolve dunque in un appiattimento sulle precedenti e lapidarie affermazioni circa l'irripetibilità "tout court" di somme indebitamente erogate a soggetti in buona fede, perché il principio di correttezza dell'azione amministrativa «non può giustificare quell'esasperata affermazione di irripetibilità assoluta di emolumenti indebiti oggetto di revisione da parte della più recente giurisprudenza» (54).

Né la situazione è cambiata con la l. n. 15 del 2005, perché l'interesse pubblico all'annullamento "in re ipsa" di atti di esborso di denaro pubblico senza titolo e l'impossibilità di configurare un legittimo affidamento in capo al beneficiario sussistono «a prescindere dal carattere innovativo o meno delle previsioni di cui all'art. 21-nonies l. n. 241/1990» (55).

Indubbiamente, il quadro giurisprudenziale fin qui schematizzato è più articolato. Così, sin dai primi anni Novanta, nell'ambito dell'orientamento discrezionalista, a decisioni nelle quali si riafferma che la buona fede del percipiente rende illegittimo il recupero (56) si affiancano altre nelle quali essa è ritenuta solo fonte dell'obbligo di procedere al giudizio di ponderazione prima di poter effettuare il recupero e di procedervi in presenza di adeguata motivazione (57). Parimenti, nell'ambito dell'orientamento vincolista, a pronunce nelle quali la buona fede del percipiente è considerata assolutamente irrilevante rispetto alla sua esigenza di ricevere una retribuzione sufficiente ad assicurare il soddisfacimento delle esigenze fondamentali di vita a sé e alla propria famiglia (58), se ne affiancano altre nelle quali essa è considerata una condizione indefettibile per poter prendere in considerazione il diritto protetto dall'art. 36 della Costituzione (59), fino a pronunce nelle quali il richiamo al principio di buona fede e all'esigenza di tutelare i bisogni essenziali di vita dell'"accipiens" coesistono senza che sia chiaro il rapporto che intercorre tra i due parametri (60).

Nondimeno, l'orientamento ormai prevalente è nel senso che «la percezione di emolumenti non dovuti da parte dei pubblici dipendenti impone all'Amministrazione l'esercizio del diritto-dovere di ripetere le relative somme ai sensi dell'art. 2033 c.c.» (61), per cui «deve ritenersi ammissibile l'annullamento in autotutela di un atto amministrativo di determinazione erronea dello stipendio di un pubblico dipendente, atteso che l'interesse pubblico alla sua adozione è "in re ipsa", stante l'esborso di denaro pubblico senza titolo, e non essendo rinvenibile alcuna situazione di affidamento oggettivo in capo al beneficiario, che non può discendere da un atto illegittimo, a prescindere dal rilievo dirimente che nel caso di specie sono passati solo alcuni mesi tra adozione dell'atto erroneo ed emanazione dell'atto di autotutela, sicché l'atto illegittimo giammai poteva aver dato luogo ad una situazione consolidata» (62).

NOTE

(1) La prima pronuncia di tale nuovo indirizzo è ritenuta T.A.R. Piemonte, sez II, 14 giugno 1984, n. 173, in "Trib. amm. reg.", 1984, pt. I, pp. 5230 ss. (cfr. I. FRANCO, "La repetitio indebiti nel rapporto di pubblico impiego", in "Foro amm.", 1989, pt. I, pp. 2603 ss., p. 2616). Su tale indirizzo, ormai prevalente, cfr., ex plurimis, T.A.R. Piemonte, sez. II, 28 luglio 1984, n. 210, in "Trib. amm. reg.", 1984, pt. I, pp. 3051 ss.; T.A.R. Piemonte, sez. II, 9 ottobre 1984, n. 270, in "Rep. Foro it.", 1985, voce "Atto amministrativo", n. 109; T.A.R. Piemonte, sez. II, 19 gennaio 1985, n. 16, in "Trib. amm. reg.", 1985, pt. I, pp. 912 ss.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 11 aprile 1985, n. 377, in "Foro it.", 1986, pt. III, coll. 148 ss.; T.A.R. Lazio, sez. I, 9 ottobre 1985, n. 1139, in "Rep. Foro it.", 1986, voce "Atto amministrativo", n. 122; Cons. Stato, sez. IV, 9 novembre 1985, n. 505, in "Foro it.", 1986, pt. III, coll. 146 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 1985, n. 599, in "Foro it.", 1986, pt. III, coll. 145 ss. e in C.E.D. Cass., n. 851712; Cons. giust. amm. reg. sic., 2 aprile 1986, n. 57, in "Cons. Stato", 1986, pt. I, p. 592; Cons. Stato, sez. IV, 3 maggio 1986, n. 320, in "Cons. Stato", 1986, pt. I, pp. 614 s.; T.A.R. Sicilia, Catania, 4 marzo 1986, n. 122, in "Trib. amm. reg.", 1986, pt. I, p. 1990; Cons. Stato, sez. VI, 7 luglio 1986, n. 508, in "Rep. Foro it.", 1986, voce "Atto amministrativo", n. 120; Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 1986, n. 658, in C.E.D. Cass., n. 861711; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 novembre 1986, n. 1730, in "Trib. amm. reg.", 1986, pt. I, p. 3886; Cons. Stato, sez. VI, 5 novembre 1987, n. 873, in C.E.D. Cass., n. 871953; Cons. Stato, sez. V, 27 aprile 1988, n. 258, in "Cons. Stato", 1988, pt. I, p. 463; T.A.R. Piemonte, sez. II, 30 giugno 1988, n. 292, in "Trib. amm. reg.", 1988, pt. I, p. 2598; T.A.R. Sardegna, 20 luglio 1988, n. 1195, in "Trib. amm. reg.",

1988, pt. I, pp. 3213 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 23 novembre 1988, n. 887, in "Cons. Stato", 1988, pt. I, pp. 1376 s.; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 28 gennaio 1989, n. 8, in C.E.D. Cass., n. 9000239; Cons. giust. amm. reg. sic., 2 marzo 1989, n. 54, in "Cons. Stato", 1989, pt. I, p. 376; Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 1989, n. 237, in "Cons. Stato", 1989, pt. I, pp. 441 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 30 ottobre 1989, n. 722, in C.E.D. Cass., n. 892069; Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 1990, n. 15, in C.E.D. Cass., n. 900627; Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 1990, n. 57, in "Cons. Stato", 1990, pt. I, pp. 36 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 1990, n. 321, in C.E.D. Cass., n. 901587; Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 1990, n. 390, in "Cons. Stato", 1990, pt. I, pp. 697 s.; Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 1990, n. 702, in "Cons. Stato", 1990, pt. I, pp. 1066 s.; Cons. Stato, sez. IV, 8 novembre 1990, n. 877, in "Cons. Stato", 1990, pt. I, pp. 1329 ss.; T.A.R. Molise, 8 marzo 1991, n. 36, in "Trib. amm. reg.", 1991, pt. I, pp. 1912 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 8 aprile 1991, n. 236, in "Foro amm.", 1991, pp. 1009 s.; Cons. Stato, sez. V, 8 aprile 1991, n. 472, in "Foro amm.", 1991, pp. 1088 ss.; in "Rep. Foro it.", 1991, voce "Atto amministrativo", n. 239; in C.E.D. Cass., n. 911585; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 1991, n. 319, in "Cons. Stato", 1991, pt. I, pp. 629 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 1991, n. 321, in C.E.D. Cass., n. 911200; T.A.R. Marche, 14 febbraio 1992, n. 67, in C.E.D. Cass., n. 9300749; T.A.R. Marche, 10 luglio 1992, n. 485, in "Trib. amm. reg.", 1992, pt. I, pp. 3473 ss.; T.A.R. Lazio, Latina, 11 febbraio 1993, n. 143, in "Trib. amm. reg.", 1993, pt. I, pp. 869 ss.; Cons. giust. amm. reg. sic., 1 marzo 1993, n. 87, in "Cons. Stato", 1993, pt. I, p. 430; T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, 17 marzo 1993, n. 86, in C.E.D. Cass., n. 9401093; Cons. Stato, sez. V, 5 maggio 1993, n. 553, in "Cons. Stato", 1993, pt. I, pp. 666 s.; Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 1994, n. 762, in C.E.D. Cass., n. 942767; Cons. Stato, sez. V, 4 ottobre 1994, n. 1104, in "Cons. Stato", 1994, pt. I, p. 1350; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 12 maggio 1995, n. 792, in C.E.D. Cass., n. 9600864; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 19 maggio 1995, n. 230, in C.E.D. Cass., n. 9600365; T.A.R. Campania, sez. V, 6 giugno 1995, n. 253, in "Rep. Foro it.", 1995, voce "Atto amministrativo", n. 428; Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 1995, n. 955, in "Foro amm.", 1995, pp. 1247 ss.; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, 12 gennaio 1996, n. 29, in "Trib. amm. reg.", 1996, pt. I, p. 929; Cons. Stato, sez. V, 24 febbraio 1996, n. 232, in "Cons. Stato", 1996, pt. I, p. 240 e in C.E.D. Cass., n. 961666; T.A.R. Sicilia, Catania, 29 aprile 1996, n. 699, in "Trib. amm. reg.", 1996, pt. I, pp. 2867 s.; T.A.R. Calabria, 11 settembre 1996, n. 703, in "Rep. Foro it.", 1997, voce "Atto amministrativo", n. 443; Cons. Stato, sez. VI, 21 febbraio 1997, n. 303, in "Cons. Stato", 1997, pt. I, p. 282; Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 1997, n. 594, in "Cons. Stato", 1997, pt. I, pp. 663 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 1997, n. 1368, in "Cons. Stato", 1997, pt. I, p. 1245; Cons. Stato, sez. V, 9 ottobre 1997, n. 1121, in "Cons. Stato", 1997, pt. I, pp. 1388 s. e in C.E.D. Cass., n. 980484; Cons. Stato, sez. IV, 14 novembre 1997, n. 1275, in "Cons. Stato", 1997, pt. I, p. 1518; Cons. Stato, sez. IV, 20 febbraio 1998, n. 304, in "Foro amm.", 1998, p. 366; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 14 maggio 1998, n. 1093, in C.E.D. Cass., n. 9801372; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 12 ottobre 1998, n. 890, in C.E.D. Cass., n. A000071; T.A.R. Veneto, sez. II, 28 novembre 1998, n. 2334, in "Trib. amm. reg.", 1999, pt. I, p. 128 e in "Rep. Foro it.", 1999, voce "Atto amministrativo", n. 493; Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 1998, n. 1657, in "Cons. Stato", 1998, pt. I, pp. 1986 ss.; Cons. Stato, sez. V, 10 marzo 1999, n. 243, in "Foro amm.", 1999, p. 692; Cons. Stato, sez. V, 10 marzo 1999, n. 244, in "Rep. Giur. it.", 1999, voce "Atti amministrativi", n. 595; Cons. giust. amm. reg. sic., 20 luglio 1999, n. 365, in "Cons. Stato", 1999, pt. I, pp. 1259 s.; Cons. Stato, sez. VI, 15 ottobre 1999, n. 1413, in "Cons. Stato", 1999, pt. I, p. 1677; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 25 febbraio 2000, n. 159, in C.E.D. Cass., n. A301473; T.A.R. Lazio, sez. I, 9 maggio 2000, n. 3757, in "Rep. Foro it.", 2001, voce "Atto amministrativo", n. 323; Cons. Stato, sez. V, 24 agosto 2000, n. 4607, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Veneto, sez. III, 16 ottobre 2000, n. 1675, in

amministrativa.it; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 19 ottobre 2000, n. 786, in C.E.D. Cass., n. A101132; Cons. Stato, sez. VI, 30 ottobre 2000, n. 5817, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 7 febbraio 2001, n. 138, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 9 febbraio 2001, n. 581, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2001, n. 2833, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 2001, n. 5540, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 9 novembre 2001, n. 5771, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 16 gennaio 2002, n. 213, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 20 febbraio 2002, n. 1045, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 1 marzo 2002, n. 1262, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2002, n. 3091, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 12 agosto 2002, n. 4159, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 4 settembre 2002, n. 4627, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 9 settembre 2002, n. 4571, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 18 ottobre 2002, n. 5680, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 27 novembre 2002, n. 6500, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Molise, 10 dicembre 2002, n. 949, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 12 dicembre 2002, n. 6787, in www.giustizia-amministrativa.it; T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 18 dicembre 2002, n. 579, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Umbria, 30 dicembre 2002, n. 1356, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 10 gennaio 2003, n. 43, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 4 aprile 2003, n. 1748, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 5 maggio 2003, n. 340, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 28 maggio 2003, n. 654, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 20 maggio 2003, n. 2739, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2003, n. 3356, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 20 giugno 2003, n. 3674, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 7 luglio 2003, n. 4012, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 24 settembre 2003, n. 5444, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 10 ottobre 2003, n. 8210, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 9 novembre 2003, n. 5044, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 21 novembre 2003, n. 7524, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 2003, n. 7953, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 2003, n. 8274, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, 5 dicembre 2003, n. 11966, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 31 dicembre 2003, n. 9263, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2004, n. 2203, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 20 aprile 2004, n. 1863, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 20 ottobre 2004, n. 6899, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 2004, n. 6956, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Veneto, sez. III, 25 luglio 2005, n. 2947, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 2 agosto 2005, n. 641, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2005, n. 4964, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Sardegna, sez. I, 17 ottobre 2005, n. 2064, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 2005, n. 5813, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 7 novembre 2005, n. 6156, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 5 gennaio 2006, n. 94, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 10 febbraio 2006, n. 532, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 7 aprile 2006, n. 1882, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 14 marzo 2006, n. 1311, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2176, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 2006, n. 2436, in www.giustizia-amministrativa.it;

amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2006, n. 2679, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 24 giugno 2006, n. 4053, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 21 luglio 2006, n. 2975, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 21 luglio 2006, n. 1726, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 28 settembre 2006, n. 623, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2007, n. 2651, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2007, n. 4665, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 28 agosto 2007, n. 8201, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2008, n. 130, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2008, n. 293, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 6 maggio 2008, n. 1270, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 31 dicembre 2008, n. 6735, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 5 febbraio 2009, n. 599, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 23 aprile 2009, n. 2510, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3898, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2010, n. 1672, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 2 luglio 2010, n. 4231, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 9 agosto 2010, n. 2227, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2010, n. 7503, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 25 ottobre 2010, n. 21439, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 24 novembre 2010, n. 8215, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 9 dicembre 2010, n. 8639, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 10 dicembre 2010, n. 8725, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 17 dicembre 2010, n. 6980, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 14 luglio 2011, n. 4284, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. III, 28 novembre 2011, n. 6728, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 25 gennaio 2012, n. 175, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2012, n. 2705, in www.giustizia-amministrativa.it.

(2) Cons. Stato, sez. VI, 31 maggio 2007, n. 2789, in www.giustizia-amministrativa.it. Per alcuni approfondimenti dottrinali, oltre al nostro “La «repetitio indebiti» della pubblica amministrazione nell’evoluzione giurisprudenziale: la fase discrezionalista”, in www.filodiritto.com, 14 agosto 2013, , cfr. F. ARTESE, “Pubblico impiego, pagamento e ripetizione di indebiti”, in “Foro amm.”, 1993, pp. 899 ss.; F. AZZARRI, “Pagamento non dovuto e conditio indebiti nell’applicazione giurisprudenziale (II parte)”, in “Resp. civ. e prev.”, 2011, pp. 37 ss., pp. 57 ss.; G. CREPALDI, “La ripetizione dell’indebiti da parte dell’amministrazione”, in “Foro amm. C.d.S.”, 2004, pp. 1831 ss.; M. DE GIORGI, “L’indebiti oggettivo nel pubblico impiego”, in “Foro amm.”, 1997, pt. I, pp. 1437 ss.; G. FARES, “Indebito oggettivo e p.a.”, in “St. iur.”, 2004, pp. 667 s.; I. FRANCO, “Indebito oggettivo e ripetizione di somme non dovute da parte della pubblica amministrazione nel rapporto di pubblico impiego”, in “Prev. soc.”, 1988, pp. 1311 ss.; G. IUDICA, “Ripetizione d’indebiti e legge sul procedimento amministrativo”, in “Dir. e proc. amm.”, 2010, pp. 1181 ss.; A. LUBERTI, “Recupero di somme indebitamente corrisposte”, in “Temi rom.”, 2006, n. 3, pp. 77 ss.; D. GAZZILLI, “Erogazione da parte delle amministrazioni pubbliche di somme non dovute in favore di proprio personale. Obbligatorietà del recupero e relativo procedimento”, in “Amm. it.”, 2009, pp. 1598 ss.; F. MANGANARO, “Ripetizione dell’indebiti dal dipendente pubblico e buona fede nella riscossione”, in “Dir. amm.”, 1994, pp. 125 ss.; E. MELE, “Repetitio indebiti e certezza del diritto”, in “Foro amm.”, 1987, pp. 1003 ss.; T. RICCIARDI, “Il problema della ripetizione di emolumenti indebitamente erogati dalla pubblica amministrazione al dipendente”, in “Riv. amm.”, 1996, pt. I, pp. 461 ss.; L. SBURLATI, “La ripetizione dell’indebiti nel pubblico impiego: profili sostanziali e questioni di

giurisdizione alla base del d.lg. 3 febbraio 1993, n. 29”, in “Resp. civ. e prev.”, 1994, pp. 106 ss.; M.J. VACCARO, “Sul diritto della pubblica amministrazione a ripetere somme indebitamente erogate ai propri dipendenti”, in “Riv. it. dir. lav.”, pt. I, 1987, pp. 591 ss.

(3) Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2176, cit.

(4) Cons. Stato, sez. VI, 25 luglio 1994, n. 1260, in C.E.D. Cass., n. 951176.

(5) Cfr. T.A.R. Lazio, Latina, 11 febbraio 1993, n. 143, cit.

(6) T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 19 ottobre 2000, n. 786, cit.

(7) Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 11 aprile 1985, n. 377, cit.

(8) Cons. giust. amm. Reg. sic., 15 gennaio 2002, n. 8, in www.giustizia-amministrativa.it. Conf. Cons. St., sez. VI, 20 febbraio 2002, n. 1045, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2004, n. 2203, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2005, n. 4964, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2010, n. 7503, cit.

(9) Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2004, n. 2203, cit.

(10) Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 1990, n. 57, cit.

(11) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 7 luglio 2003, n. 4012, cit.

(12) T.A.R. Piemonte, sez. II, 28 luglio 1984, n. 210, cit.

(13) Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 1990, n. 57, cit.

(14) Cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 16 febbraio 1994, n. 93, in C.E.D. Cass., n. 9500388 e T.A.R. Toscana, sez. I, 9 settembre 2003, n. 5042, in www.giustizia-amministrativa.it.

(15) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 2001, n. 5540, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 20 febbraio 2002, n. 1045, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2002, n. 3091, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 10 gennaio 2003, n. 43, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 7 luglio 2003, n. 4012, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 2003, n. 7953, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2004, n. 2203, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2006, n. 2679, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 24 giugno 2006, n. 4053, cit.; Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3898, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2012, n. 2705, cit.

(16) T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 19 gennaio 1993, n. 10, in “Trib. amm. reg.”, 1993, pt. I, p. 1095.

(17) Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 28 gennaio 1989, n. 8, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 22 agosto 1991, n. 523, in C.E.D. Cass., n. 912347; Cons. Stato, sez. VI, 4 maggio 1999, n. 574, in “Cons. Stato”, 1999, pt. I, p. 904; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 27 maggio 1999, n. 705, in C.E.D. Cass., n. A000377; Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2000, n. 1767, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 9 aprile 2001, n. 2153, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 8 maggio 2001, n. 2591, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 28 febbraio 2002, n. 5893, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2002, n. 3091, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 20 giugno 2003, n. 3674, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 7 luglio 2003, n. 4012, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 12 luglio 2004, n. 5067, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2004, n. 6654, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 20 ottobre 2004, n. 6899, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 10 gennaio 2005, n. 5, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2005, n. 4983, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 24 giugno 2006, n. 4053, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 25 settembre 2006, n. 5602, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2008, n. 293, cit.

(18) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2004, n. 8233 in www.giustizia-amministrativa.it e Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2006, n. 2679, cit.

(19) Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2008, n. 293, cit.

- (20) T.A.R. Molise, 8 marzo 1991, n. 36, cit.
- (21) Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 11 aprile 1985, n. 377, cit. e Cons. Stato, sez. VI, 28 maggio 2001, n. 2899, in www.giustizia-amministrativa.it.
- (22) Cfr. Cons. giust. amm. reg. sic., 28 dicembre 1990, n. 454, in “Cons. Stato”, 1990, pt. I, pp. 1604 ss. e T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 19 gennaio 1993, n. 10, cit.
- (23) Cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 7 giugno 1988, n. 405, in “Trib. amm. reg.”, 1988, pt. I, p. 3199.
- (24) T.A.R. Sardegna, 20 luglio 1988, n. 1195, cit.
- (25) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 novembre 1990, n. 877, cit.
- (26) T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 11 aprile 1985, n. 377, cit.
- (27) Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2008, n. 293, cit.
- (28) Cons. Stato, sez. VI, 8 ottobre 2002, n. 5893, cit.
- (29) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2005, n. 4964, cit. e Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2007, n. 2651, in www.giustizia-amministrativa.it.
- (30) Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 11 aprile 1985, n. 377, cit.
- (31) Cfr. T.A.R. Piemonte, sez. II, 14 giugno 1984, n. 173, cit.; T.A.R. Piemonte, sez. II, 19 gennaio 1985, n. 16, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 3 maggio 1986, n. 320, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 1990, n. 390, cit.; T.A.R. Lazio, Latina, 11 febbraio 1993, n. 143, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2004, n. 2203, cit. Sul punto cfr. M.J. VACCARO, “Sul diritto della pubblica amministrazione a ripetere somme indebitamente erogate ai propri dipendenti”, in “Riv. it. dir. lav.”, pt. I, 1987, pp. 591 ss., pp. 594 ss.
- (32) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 marzo 1981, n. 119, in “Cons. Stato”, 1981, pt. I, p. 335; Cons. Stato, sez. IV, 23 settembre 1985, n. 356, in “Cons. Stato”, 1985, pt. I, p. 902; T.A.R. Lombardia, Milano, 23 novembre 1985, n. 564, in “Trib. amm. reg.”, 1986, pt. I, p. 191; Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 1986, n. 549, in “Cons. Stato”, 1986, pt. I, p. 1077; Cons. Stato, sez. VI, 24 aprile 1992, n. 294, in “Cons. Stato”, 1992, pt. I, pp. 561 s.
- (33) Cfr. MANGANARO, op. cit., p. 128.
- (34) T.A.R. Toscana, sez. II, 29 gennaio 2001, n. 132, in www.giustizia-amministrativa.it.
- (35) Cfr. T.A.R. Sardegna, sez. I, 27 maggio 1993, n. 615, in AA.VV., “La motivazione del provvedimento amministrativo. Raccolta di dottrina, giurisprudenza e legislazione”, Padova, 2002, p. 155, n. 11.
- (36) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 aprile 2006, n. 1882, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 24 giugno 2006, n. 4053, cit.; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 21 luglio 2006, n. 1726, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 21 maggio 2008, n. 2410, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2009, n. 3516, in www.giustizia-amministrativa.it. Cons. Stato, sez. VI, 24 novembre 2010, n. 8215, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 24 febbraio 2011, n. 1167, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2012, n. 2705, cit. Critiche al nesso necessario tra pariteticità e autoritatività nella materia de qua sono state espresse da IUDICA, op. cit., pp. 1185 ss., il quale si osserva che la legge sul procedimento amministrativo non esclude in via generale l’applicazione delle garanzie ivi previste all’attività vincolata, per la quale l’esclusione dalla partecipazione potrebbe configurarsi solo in presenza di norme che espressamente la riservino ai provvedimenti di natura discrezionale. Così, se gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento ex art. 11 non potrebbero avere ad oggetto provvedimenti vincolati, altrettanto non potrebbe dirsi per la motivazione, dato che l’art. 3 non distingue tra provvedimenti discrezionali e vincolati. Parimenti, l’art. 21-bis, 1° comma – secondo cui «il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati», che «acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata» – non esclude che il provvedimento, per quanto vincolato, non possa essere autoritativo, nel

senso di incidere sulla sfera giuridica del destinatario senza il suo consenso. O ancora, l'art. 21-octies, 1° comma, vieta solo l'annullamento dell'atto vincolato al ricorrere di determinate condizioni, ma non ne esclude la natura provvedimentale.

(37) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 gennaio 2000, n. 383, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 22 marzo 2002, n. 1594, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 3 luglio 2002, n. 3645, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Umbria, 30 dicembre 2002, n. 1356, cit.; Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2003, n. 811, in www.giustizia-amministrativa.it.

(38) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 30 aprile 2002, n. 2318, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2004, n. 2203, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2004, n. 6654, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 24 giugno 2006, n. 4053, cit. Sul punto cfr. CREPALDI, op. cit., pp. 1835 s.

(39) Cfr., ex plurimis, T.A.R. Lazio, Latina, 2 febbraio 1987, n. 60, in "Trib. amm. reg.", 1987, pt. I, p. 939; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 14 aprile 1987, n. 107, in "Trib. amm. reg.", 1987, pt. I, p. 1910; Cons. Stato, sez. VI, 31 dicembre 1987, n. 1055, in "Cons. Stato", 1987, pt. I, p. 1809; Cons. Stato, sez. VI, 8 febbraio 1988, n. 164, in "Cons. Stato", 1988, pt. I, p. 188; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 5 luglio 1988, n. 178, in "Trib. amm. reg.", 1988, pt. I, p. 2834; Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 1988, n. 1139, in "Cons. Stato", 1988, pt. I, p. 1256; Cons. Stato, sez. VI, 27 ottobre 1988, n. 822, in "Foro it.", 1989, pt. III, p. 182; Cons. Stato, sez. V, 28 ottobre 1988, n. 610, in "Cons. Stato", 1988, pt. I, p. 1223; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 3 gennaio 1989, n. 13, in "Trib. amm. reg.", 1989, pt. I, pp. 382 s.; Cons. Stato, sez. V, 19 luglio 1989, n. 420, in "Cons. Stato", 1989, pt. I, p. 926; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 29 marzo 1990, n. 581, in "Trib. amm. reg.", 1990, pt. I, pp. 1389 ss.; Cons. Stato, sez. II, 10 ottobre 1990, n. 940/90 (par.), in "Cons. Stato", 1990, pt. I, pp. 524 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 1991, n. 36, in "Cons. Stato", 1991, pt. I, pp. 102 s.; Cons. giust. amm. reg. sic., 2 marzo 1991, n. 85, in "Cons. Stato", 1991, pt. I, pp. 532 s.; Cons. giust. amm. reg. sic., 2 giugno 1992, n. 143, in "Cons. Stato", 1992, pt. I, p. 857; Cons. Stato, sez. VI, 24 aprile 1992, n. 294, cit.; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 giugno 1992, n. 239, in "Trib. amm. reg.", 1992, pt. I, pp. 3503 s.; Cons. Stato, Ad. plen., 12 dicembre 1992, n. 20, in "Cons. Stato", 1992, pt. I, pp. 1765 ss.; Cons. Stato, sez. V, 21 gennaio 1993, n. 61, in "Cons. Stato", 1993, pt. I, p. 92; Cons. Stato, sez. IV, 27 aprile 1993, n. 484, in "Cons. Stato", 1993, pt. I, p. 525; Cons. Stato, Ad. plen., 30 settembre 1993, n. 11, in "Cons. Stato", 1993, pt. I, pp. 1061 s.; Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 1996, n. 105, in "Cons. Stato", 1996, pt. I, pp. 77 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 26 settembre 1996, n. 1255, in "Foro amm.", 1997, pp. 1434 ss.; Cons. Stato, sez. V, 9 ottobre 1997, n. 1121, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 1999, n. 227, in "Cons. Stato", 1999, pt. I, pp. 427 s.; Cons. giust. amm. reg. sic., 16 ottobre 2002, n. 596, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Veneto, sez. I, 26 febbraio 2003, n. 1569, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2006, n. 4413, in www.giustizia-amministrativa.it.

(40) Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2006, n. 4413, cit.

(41) Cons. Stato, sez. VI, 28 giugno 2007, n. 3773, in www.giustizia-amministrativa.it.

(42) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 maggio 1993, n. 569, in "Cons. Stato", 1993, pt. I, p. 630 e in C.E.D. Cass., n. 931727.

(43) T.A.R. Piemonte, sez. II, 24 febbraio 1993, n. 84, in "Trib. amm. reg.", 1993, pt. I, p. 1262.

(44) Cons. Stato, sez. IV, 27 aprile 1993, n. 484, cit.

(45) Cons. giust. amm. reg. sic., 16 ottobre 2002, n. 596, cit.

- (46) Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 3 gennaio 1989, n. 13, cit.; Cons. Stato, sez. II, 10 ottobre 1990, n. 940/90 (par.), cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 29 marzo 1990, n. 581, cit.; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 giugno 1992, n. 239, cit.
- (47) Cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, 29 agosto 1988, n. 389, in “Trib. amm. reg.”, 1988, pt. I, pp. 2181 s. e Cons. Stato, sez. VI, 23 novembre 1994, n. 1682, in C.E.D. Cass., n. 942943.
- (48) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 1994, n. 958, in C.E.D. Cass., n. 950799.
- (49) Cons. giust. amm. reg. sic., 2 marzo 1991, n. 85, cit.
- (50) Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 24 aprile 1992, n. 294, cit. e Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 1996, n. 105, cit.
- (51) Cons. Stato, sez. V, 21 gennaio 1993, n. 61, cit.
- (52) T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 23 marzo 1985, n. 312, cit. e T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 giugno 1992, n. 239, cit.
- (53) Cfr. T.A.R. Sicilia, 25 gennaio 1984, in C.E.D. Cass., n. 8404377.
- (54) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 giugno 1992, n. 239, cit.
- (55) Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2011, n. 1558, in www.giustizia-amministrativa.it.
- (56) Cfr., ex plurimis, Cons. Stato, sez. II, 11 luglio 1990, n. 718 (par.), in “Cons. Stato”, 1991, pt. I, p. 1614; Cons. giust. amm. reg. sic., 2 marzo 1991, n. 85, cit.; Cons. Stato, sez. V, 4 aprile 1991, n. 417, in “Cons. Stato”, 1991, pt. I, p. 629; Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 1991, n. 354, in “Cons. Stato”, 1991, pt. I, p. 1034; Corte Conti, sez. giur. Sardegna, 11 ottobre 1991, n. 598, in “Riv. giur. scuola”, 1992, pp. 912 ss.
- (57) Cfr., ex plurimis, Cons. Stato, sez. VI, 14 novembre 1988, n. 1211, in “Cons. Stato”, 1988, pt. I, p. 1438 e in C.E.D. Cass., n. 881384; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 giugno 1992, n. 239, cit.; Cons. giust. amm. reg. sic., 2 giugno 1992, n. 143, cit.
- (58) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 1990, n. 57, cit.; Cons. Stato, sez. V, 5 maggio 1990, n. 412, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 1990, n. 390, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 8 novembre 1990, n. 877, cit.; Cons. giust. amm. reg. sic., 28 dicembre 1990, n. 454, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 10 giugno 1991, n. 369, in “Cons. Stato”, 1991, pt. I, p. 1040; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 1991, n. 319, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 31 ottobre 1991, n. 1897, in “Foro amm.”, 1992, p. 1180.
- (59) Cfr., ex plurimis, Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 1986, n. 549, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 1987, n. 545, in “Cons. Stato”, 1987, pt. I, pp. 1222 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 27 ottobre 1988, n. 822, in “Foro it.”, 1989, pt. III, coll. 182 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 1990, n. 15, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 1990, n. 321, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 1990, n. 702, cit.; Cons. Stato, sez. V, 8 aprile 1991, n. 472, cit.; T.A.R. Molise, 23 maggio 1991, n. 94, in “Foro amm.”, 1991, pp. 2684 ss.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 19 giugno 1992, n. 903, in “Trib. amm. reg.”, 1992, pt. I, p. 2421; T.A.R. Marche, 10 luglio 1992, n. 485, cit.
- (60) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 1989, n. 74, in “Riv. amm.”, 1990, pt. I, pp. 624 ss.; Cons. Stato, sez. V, 19 luglio 1989, n. 420, cit.; Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 1991, n. 334, in “Foro amm.”, 1991, pp. 774 ss. Sul punto cfr. SBURLATI, op. cit., pp. 108 s. e, ivi, giurisprudenza citata alle nntt. 8–13.
- (61) Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2012, n. 2705, cit.
- (62) Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2011, n. 1558, cit.
-

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.