

RECUPERO DI SOMME INDEBITAMENTE CORRISPOSTE

(Dott. Giorgio Chambeyron)

Qualora al dipendente pubblico siano state erroneamente erogate delle somme a titolo di retribuzione non dovuta (o altro) si dovrà procedere al recupero delle stesse onde evitare di arrecare un danno all'erario. La normativa consente all'amministrazione di soddisfarsi sui pagamenti successivi dovuti. In merito infatti l'art. 406 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827), dispone che *“Ove una o più rate di stipendi, pensioni o altri assegni fissi personali fossero stati indebitamente pagate ai titolari, l'amministrazione, se non abbia altro mezzo immediato per conseguirne il rimborso, può trattenere il pagamento delle rate posteriori fino alla concorrenza delle somme indebitamente pagate, senza bisogno di atto giudiziale o di qualsiasi altra autorizzazione”*. Tale disposizione trova conferma nell'art. 3 del Regio Decreto Legge 19 gennaio 1939, n. 295 rubricato *“Recupero dei crediti verso impiegati e pensionati, e prescrizione biennale di stipendi, pensioni ed altri emolumenti”* il quale stabilisce che *“Ove risulti effettuato il pagamento di somma prescritta o, in genere, risultino pagate una o più rate non dovute di stipendi ed assegni equivalenti, di pensione ed indennità che ne tengano luogo, o di una qualsiasi degli assegni indicati dal D.L.Lgt. 2 agosto 1917, n. 1278, l'Amministrazione, se non abbia altro mezzo immediato per conseguire il rimborso, può trattenere il pagamento delle rate successive, ed in genere di qualunque altro credito che venga a maturarsi anche oltre il limite del quinto e fino al massimo di un terzo previa comunicazione scritta del relativo provvedimento amministrativo”*.

L'art. 2 del Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1950, n. 180 (ripreso dall'art. 573 delle Istruzioni Generali sui Servizi del Tesoro emanate con D.M. Tesoro 15/12/72) stabilisce che gli stipendi, i salari e le retribuzioni equivalenti, nonché le pensioni, le indennità che tengono luogo di pensione e gli altri assegni di quiescenza corrisposti dallo Stato e dagli altri enti (nonché le indennità di fine rapporto di lavoro - Corte costituzionale sentenza 19 marzo 1993, n. 99) sono soggetti a sequestro ed a pignoramento fino alla concorrenza di un quinto (per ogni credito vantato nei confronti del personale - Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 1988, n. 878) valutato al netto di ritenute, per debiti verso lo Stato e verso gli altri enti, aziende ed imprese da cui il debitore dipende, derivanti dal rapporto d'impiego o di lavoro. Per gli impiegati e salariati delle Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, il sequestro ed il pignoramento di stipendi, salari e retribuzioni equivalenti, pensioni, indennità che tengono luogo di pensione, ed altri assegni di quiescenza si eseguono presso l'organo dell'amministrazione che è titolare del potere di disporre la spesa (Corte costituzionale, con sentenza 10 giugno 1994, n. 231). Per gli impiegati e salariati degli enti, aziende ed imprese diversi dalle Amministrazioni dello Stato, il sequestro ed il pignoramento di stipendi, salari e retribuzioni equivalenti si eseguono presso l'amministrazione dalla quale gli impiegati e salariati dipendono, in persona di chi ne ha la legale rappresentanza. Per il personale medesimo, il sequestro ed il pignoramento delle pensioni, delle indennità che tengono luogo di pensione e degli altri assegni di quiescenza si eseguono presso l'amministrazione che conferisce tali assegni, in persona del legale rappresentante.

Ai sensi dell'art. 3 DPR 1544/55 è demandato agli Uffici provinciali del Tesoro (ora Ministero dell'Economia e delle Finanze) il compito di provvedere al recupero dei crediti erariali derivanti da indebite riscossioni effettuate da dipendenti dello Stato in attività di servizio o da pensionati ed altri assegnatari in relazione alle competenze oggetto dei ruoli di spesa fissa che detti Uffici amministrano. Il recupero predetto deve essere effettuato osservando le disposizioni di cui all'art. 3 del regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295. Agli Uffici stessi è demandata inoltre la facoltà di concedere, a richiesta degli interessati, la rateizzazione, entro un periodo massimo di cinque anni, del rimborso dei debiti di cui al comma precedente. Per completezza occorre inoltre dire che il legislatore, al fine di cautelare l'amministrazione di fronte ai percettori in buona fede in

occasione dello storico riassetto retributivo e funzionale del personale civile e militare dello Stato compiuto con la legge 11 luglio 1980, n. 312, pose una norma di salvaguardia all'art. 172 in base alla quale *"Gli uffici che liquidano gli stipendi sono autorizzati a provvedere al pagamento dei nuovi trattamenti economici, in via provvisoria e fino al perfezionamento dei provvedimenti formali, fatti salvi comunque i successivi conguagli, sulla base dei dati in possesso o delle comunicazioni degli uffici presso cui presta servizio il personale interessato relative agli elementi necessari per la determinazione del trattamento stesso"*. Analoga cautela fu adottata in occasione dell'informatizzazione dei pagamenti con l'art. 5 comma quarto (richiamato anche dall'art. 27, comma otto) del Decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1986, n. 429 *"Adeguamento della normativa sui servizi espletati dagli uffici periferici del Tesoro in materia di stipendi, pensioni e altre spese fisse all'evoluzione della tecnologia e alle esigenze di utilizzazione dei sistemi di elaborazione automatica dei dati; semplificazione delle relative procedure; definizione delle specifiche responsabilità amministrative dei dirigenti e del personale delle direzioni provinciali del tesoro e degli organi del sistema informativo"* il quale infatti dispone che *"Le liquidazioni disposte con procedure automatizzate hanno carattere provvisorio sino allo spirare del termine di cui al comma 2. Resta comunque impregiudicata l'azione dell'amministrazione per il recupero, anche dopo tale termine, delle somme indebitamente corrisposte"*.

A fini di completezza occorre ricordare anche l'art. 579 delle citate I.G.S.T., rubricato *"compensazione amministrativa di crediti e debiti verso lo Stato su rate di spese fisse"* il quale dispone che *"ove risulti effettuato il pagamento di somma prescritta o, in genere, risultino pagate una o più rate non dovute di stipendi ed assegni equivalenti, di pensioni ed indennità che ne tengano luogo, o di uno qualsiasi degli assegni indicati dal decreto legge luogotenenziale 2 agosto 1917, n. 1278, l'Amministrazione, se non abbia altro mezzo immediato per conseguire il rimborso, può trattenere il pagamento delle rate successive, ed in genere di qualunque altro credito che venga a maturarsi, anche oltre il limite del quinto e fino al massimo di un terzo, dando comunicazione scritta all'interessato del provvedimento amministrativo adottato"*.

Terminata la rassegna sulla normativa legittimante al recupero occorre specificare che, all'atto dell'avvio del procedimento di recupero del credito erariale, l'amministrazione (ai sensi degli art. 7 e 8 della legge 7/8/1990, n. 241) dovrà darne avviso all'interessato. In merito si consideri però che la giurisprudenza della Sezione quarta del Consiglio di Stato ha stabilito che può prescindere dall'avviso quando vi sia urgenza di provvedere (25 settembre 2000, n. 5061) o quando l'interessato abbia avuto modo di partecipare al procedimento o comunque di apprendere notizia dello stesso (Consiglio di Stato, sez. IV, 30 settembre 2002, n. 5003).

Dal quadro normativo sin qui delineato possono desumersi le caratteristiche che il provvedimento formale di recupero, da notificarsi al debitore a mezzo di raccomandata con ricevuta di ritorno, deve possedere. Esso pertanto deve essere così strutturato:

- indicazione dell'amministrazione procedente;
- destinatario del provvedimento;
- premessa nella quale devono essere indicate le ragioni di diritto (riepilogo della normativa che disciplina la materia) in base alle quali l'amministrazione agisce (principio di legalità);
- motivazione dell'agire amministrativo (ai sensi dell'art. 3 L. 241/90 oltre che da costante indirizzo di giurisprudenza): nella parte motiva devono essere indicati i presupposti di fatto (riassunto degli eventi in successione cronologica) che hanno orientato la determinazione dell'amministrazione nel procedere al recupero a seguito del sorgere dell'obbligazione. In tema di obbligo di motivazione si segnalano tuttavia due importanti pronunce della Sezione quarta del Consiglio di Stato: con la prima sentenza, la 2045/2000 essa ha precisato che l'obbligo di motivazione è pienamente soddisfatto con il rinvio *per relationem* agli atti amministrativi (ispettivi e disciplinari), con la seconda, del 14 aprile 2006 - n. 2176, che la motivazione del provvedimento di recupero, per ciò che concerne il perseguimento dell'interesse pubblico, deve intendersi in *re ipsa*, trattandosi di atto dovuto e non di determinazione discrezionale;

- eventuale prospetto contabile con riepilogo delle somme a debito e a credito e saldo risultante;
- dispositivo recante le determinazioni dell'amministrazione in ordine al recupero nonché le modalità concrete di attuazione dello stesso (es. versamento presso la Tesoreria) e il termine perentorio entro cui la rifusione deve avvenire;
- autorità cui può essere indirizzato ricorso e termine entro il quale esso va presentato. Tali autorità sono: per il ricorso giudiziale, previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, il giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro ai sensi dell'art. 63 D.Lgs. 165/2001 (eccezion fatta, ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 165/2001, per magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e 10 ottobre 1990, n. 287, personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale della carriera dirigenziale penitenziaria, professori e ricercatori universitari), per il ricorso amministrativo l'autorità gerarchicamente superiore a quella che ha emanato il provvedimento;
- nominativo del responsabile del procedimento (art. 5 L. 241/90);
- avvertenza in ordine all'esecutività del provvedimento (in base all'art. 229 D.Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 gli atti emanati da autorità amministrative sono esecutivi di diritto) e alla circostanza che l'amministrazione, in caso di mancata ripetizione dell'indebito, provvederà al recupero coattivo a mezzo di iscrizione a ruolo; della possibilità di esercitare il diritto di accesso agli atti (artt. 10, 24 e 25 L. 241/90); della possibilità (ai sensi dell'art. 3 D.P.R. 1544/55) di chiedere la rateizzazione del debito la cui concessione è facoltà dell'amministrazione;
- data e firma del rappresentante legale dell'amministrazione.

Nell'ipotesi in cui trattasi di somme di importante consistenza l'amministrazione può valutare l'opportunità di eseguire, per il tramite dell'amministrazione finanziaria, accertamenti reddituali e patrimoniali così da poter essere in grado di esercitare un bilanciamento discrezionale tra il proprio interesse, concreto e attuale, al recupero del credito erariale (al quale la *lex specialis* richiamata in premessa attribuisce la qualità di credito privilegiato) con il valore espresso dall'art. 36 della Costituzione il quale statuisce che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a se e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Ne consegue che la parte del reddito che eccede quanto necessario al soddisfo del detto diritto è (nel limite del quinto stabilito dall'art. 545 del codice di procedura civile) assoggettabile alle esigenze di soddisfo dell'amministrazione nel limite del quinto del suo ammontare.

Nell'eventualità in cui il recupero della somma non sia stato possibile né tramite adempimento spontaneo né tramite ritenuta sugli emolumenti dell'interessato al recupero dei crediti erariali dovrà provvedersi a mezzo di iscrizione a ruolo (di cui al D.Lgs. 26/02/99, n. 46). In proposito il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha emanato istruzioni di dettaglio con la circolare del IV Dipartimento n. 481 del 16/12/2004, prot. 85672, con la quale, premessa l'impossibilità, a parere dell'Avvocatura dello Stato, di avvalersi delle procedure di cui al Regio Decreto 639/1910 (pignoramenti ed espropriazioni a mezzo ufficiale giudiziario), ha precisato che:

- per l'avvio della procedura di recupero mediante iscrizione a ruolo, di cui al combinato disposto degli articoli 1 e 3 del D.M. 3/9/99, n. 321 l'amministrazione, in qualità di Ente creditore, è tenuta a trasmettere la minuta del ruolo, utilizzando l'apposito modello, al Consorzio nazionale concessionari territorialmente competente che provvederà alla sua informatizzazione;
- gli interessi sono da quantificare ai sensi dell'art. 2033 c.c. (chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi

dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda);

- sono da aggiungersi le spese di notifica;
- il Consorzio, dopo aver informatizzato il ruolo, lo restituirà all'ente creditore che, ai sensi dell'art. 3, comma otto, DM 321/99, entro dieci giorni dovrà apporvi il visto di esecutorietà (con il quale il ruolo diviene titolo esecutivo ex art. 229 D.Lgs. 51/98) e trasmetterne un esemplare al competente concessionario mediante il C.N.C.;
- La cartella di pagamento sarà poi notificata al debitore da parte del concessionario nei termini stabiliti dall'art. 25 DPR 29/9/73, n. 602, come modificato dall'art. 11 D.Lgs. 46/99;
- l'amministrazione potrà poi seguire l'esito della notifica tramite apposita procedura via web, consultazione utile al fine di conoscere l'esito del ruolo nonché l'eventuale avvio della procedura esecutiva da parte del concessionario in caso di mancato pagamento della cartella.

Ai sensi dell'art. 3, comma 28, del D.L. 20/09/2005 n. 203 (convertito con modificazioni in Legge 02/12/2005 n. 248) a decorrere dal 1° ottobre 2006, i riferimenti contenuti in norme vigenti ai concessionari del servizio nazionale della riscossione si intendono riferiti alla Riscossione s.p.a. (ora Equitalia s.p.a.) e alle società dalla stessa partecipate.

Ai sensi dell'art. 1 DM Finanze 3/9/99, n. 321 il ruolo, formato secondo il prospetto adottato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, deve indicare:

1. denominazione ente creditore;
2. specie del ruolo (ordinario o speciale, in quest'ultimo possono essere iscritte solo le somme per le quali l'amministrazione sia in possesso di elementi tali da ipotizzare che il credito sia di difficile esazione);
3. codice fiscale e dati anagrafici del debitore;
4. codice di ogni componente del credito (cd. "articolo di ruolo", es. capitale, interessi, spese...);
5. codice dell'ambito;
6. anno o periodo di riferimento del credito;
7. importo di ogni articolo di ruolo;
8. totale importi iscritti a ruolo;
9. numero delle rate in cui il ruolo deve essere riscosso, importo e cadenza di ognuna di esse;
10. data di consegna al concessionario;
11. indicazione sintetica degli elementi sulla base de quali è stata effettuata l'iscrizione a ruolo;
12. estremi dell'atto, e della relativa notifica, cui è conseguita l'iscrizione a ruolo.

Nel caso in cui l'ente creditore proceda alla formazione del ruolo con l'ausilio del Consorzio nazionale concessionari entro dieci giorni dalla restituzione l'ente stesso rende esecutivo il ruolo con la sottoscrizione del prospetto e ne consegna un esemplare al competente concessionario.

La procedura esecutiva da parte del concessionario avviene ai sensi del RD Regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 "Testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato".

Ai sensi dell'art. 49 DPR 29 settembre 1973, n. 602 per la riscossione delle somme (iscritte a ruolo e) non pagate il concessionario procede ad espropriazione forzata sulla base del ruolo, che costituisce titolo esecutivo; il concessionario può altresì promuovere azioni cautelari e conservative, nonché ogni altra azione prevista dalle norme ordinarie a tutela del creditore.

Premesso che l'amministrazione deve avvalersi del patrocinio gratuito dell'Avvocatura generale dello Stato qualora le procedure di recupero sfocino in un contenzioso si opera una breve rassegna di alcune recenti pronunce giurisprudenziali inerenti la materia di cui si discorre. La giurisprudenza amministrativa (cui erano devoluti i contenziosi attinenti al periodo del rapporto di lavoro sino al 30 giugno 1998 - D.Lgs. 80/1998, art. 45 comma 17 - e che è tuttora competente a decidere sulle controversie promosse nei confronti del personale rimasto in regime di diritto

pubblico) aveva inizialmente ritenuto non prevalente l'interesse pubblico sposando il principio della ponderazione degli interessi (quello dell'amministrazione al recupero e quello del dipendente percettore in buona fede). In tal senso la sentenza 14819/2005 TAR Lazio Roma Sez. III (che vedeva quale parte in causa un docente universitario), con la quale è stato stabilito che *“la ripetizione di somme corrisposte indebitamente dall'amministrazione al pubblico dipendente è soggetta, per il principio dell'affidamento e sul presupposto dello stato di buona fede del dipendente, ad una adeguata ponderazione di interessi, in relazione all'entità della prestazione pecuniaria da ripetere, che tenga conto dell'affidamento ingeneratosi nel percettore, della presumibile destinazione al consumo delle somme percepite e della incidenza della ripetizione, ancorché graduata nel tempo, sul soddisfacimento dei bisogni essenziali della vita. Pertanto è illegittimo il provvedimento con il quale si dispone il recupero di somme corrisposte indebitamente a un dipendente pubblico e percepite da parte di quest'ultimo in buona fede, nel caso in cui il provvedimento sulla base del quale sono state erroneamente erogate le somme sia stato adottato da lungo tempo, la somma da ripetere sia di rilevante entità ed il provvedimento di recupero incida significativamente sul soddisfacimento dei bisogni essenziali della vita.”* A distanza di breve tempo tuttavia il Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza del 14 aprile 2006, n. 2176 (la quale conferma l'indirizzo di cui alla sentenza 22 settembre 2005, n. 4983) ha escluso che, nel caso di recupero di somme versate senza titolo ai pubblici dipendenti, la buona fede dell'impiegato possa costituire ostacolo all'esercizio del diritto dell'amministrazione alla ripetizione dell'indebito. D'altra parte il decorso di un ampio lasso di tempo non impedisce la ripetizione degli importi indebitamente corrisposti ma impone solo alla pubblica amministrazione di adottare cautele, nelle modalità del recupero, idonee a non pregiudicare le esigenze di vita dell'interessato (conferma 22 settembre 2005, n. 4964).

In controtendenza rispetto al detto indirizzo si segnala l'ordinanza depositata in segreteria il 14/02/2007 della Corte dei conti (giudice in materia di pensioni), Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, con la quale è stata rimessa all'esame delle Sezioni riunite della Corte medesima la questione relativa al recupero delle somme indebitamente corrisposte ai pensionati provvisori qualora il trattamento pensionistico definitivo risulti inferiore. Il problema riguarda i casi in cui la ripetizione dell'indebito venga effettuata dall'amministrazione dopo il decorso di un ampio lasso di tempo. Al riguardo occorrerebbe contemperare la coerenza del recupero dell'indebito trattamento pensionistico percepito, stabilita dall'art. 162 del D.P.R. 1092/1973, con il termine di novanta giorni posto dall'art. 2 della legge 241/90 per la conclusione del procedimento amministrativo per il quale non sia stato fissato un termine diverso con decreto ministeriale. Dallo spirare di tale termine deriverebbe la non addebitabilità al percettore della erogazione non dovuta. Si attende pertanto la pronuncia delle Sezioni riunite della Corte.

La Corte costituzionale, con le sentenze 22 novembre 2002 e n. 468 e 4 dicembre 2002, n. 506 ha invece stabilito alcuni importanti principi in tema di ritenute da applicarsi al trattamento pensionistico. In particolare la qualità del credito erariale (credito privilegiato) giustifica il discrezionale bilanciamento con il valore espresso dall'art. 38 (diritto dei pensionati a godere di mezzi adeguati alle loro esigenze di vita) così che, quando l'ammontare della pensione eccede quanto necessario per le esigenze di vita del pensionato, la parte eccedente la quale deve ritenersi (nel limite del quinto stabilito dall'art. 545 del codice di p.c.) assoggettabile al regime generale della responsabilità patrimoniale (art. 2740 del c.c.). Ne deriva che tutte le pensioni, siano esse dirette o di reversibilità, erogate dall'INPDAP, INAIL, INPS o da altre casse di assistenza o previdenza, sono indistintamente sequestrabili, pignorabili o espropriabili nei limiti del quinto del loro ammontare.

In materia di fermo amministrativo, occorre tenere presente la sentenza del TAR Abruzzo, Sezione di Pescara, 3 ottobre 2006, n. 633 in merito a un provvedimento di fermo amministrativo (di cui all'ultimo comma dell'art. 69 del Regio Decreto n. 2440/23) emesso da una amministrazione statale. Il detto organo di giustizia amministrativa ha stabilito che le somme insuscettibili di

pignoramento non possono neppure essere oggetto di compensazione, per cui le somme dovute a titolo di stipendi non possono essere sottoposte a fermo amministrativo se non nei limiti del quinto.

In ultimo si segnala la pronuncia del Consiglio di Stato n. 371 del 31/3/1999 con la quale l'organo di giustizia amministrativa di secondo grado, premesso che la rivalutazione monetaria e gli interessi legali integrano competenze accessorie non fondate su autonome fonti di obbligazione, con la conseguenza che essi seguono le sorti del credito principale anche ai fini della prescrizione, ha chiarito che in caso di credito avente causa in un rapporto di pubblico impiego, l'Amministrazione non ha la facoltà di rinunciare alla prescrizione ed alla relativa eccezione, in quanto l'art. 3 Regio Decreto Legge 19 gennaio 1939, n. 295 la obbliga, in caso di emolumenti corrisposti nonostante l'intervenuta prescrizione, al recupero delle somme relative, e tale regime si applica sia alla sorte del credito di lavoro, sia ai relativi interessi e rivalutazione monetaria, ai quali vanno estesi gli effetti della irrinunciabilità alla prescrizione del credito principale.

Sempre in tema di prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebitato si segnala infine che la prescrizione (causa di estinzione del diritto qualora l'amministrazione non lo eserciti entro un determinato periodo di tempo stabilito dalla legge) si evidenzia che i crediti derivanti da indebite erogazioni sono sottoposti alla prescrizione ordinaria decennale ai sensi dell'art. 2946 c.c. (si veda ad esempio TAR Lazio, Sez. III, 25 novembre 2003, n. 10656). Per stabilire il *dies a quo* da cui decorre il termine prescrizione occorre fare riferimento alla data dell'indebita erogazione.

Si conclude rappresentando che nel caso in cui le procedure di recupero poste in essere rimangano infruttuose occorre inoltrare denuncia di danno erariale alla Procura regionale della Corte dei conti competente per territorio.

*Pubblicato su *Condividere il diritto* 0/2007 pp. 31-37