



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI PALERMO
TERZA SEZIONE CIVILE

in composizione monocratica, nella persona del giudice Giuseppe Rini,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 9270/10 del Ruolo Generale degli Affari civili
contenziosi vertente

TRA

Comune di Cefalù, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e
difeso dall'avv. Giancarlo Pellegrino (pellegrinogiancarlo@pecavvpa.it) per
procura in calce all'atto di citazione e deliberazione della Giunta
Municipale n. 149 del 21 agosto 2008

ATTORE

E

Vicari Simona, rappresentata e difesa dall'avv. Riccardo Mancuso Lo
Sardo (avvprof.riccardomancuso@pec.it) per procura a margine della
comparsa di costituzione e risposta

CONVENUTA

OGGETTO: ripetizione di indebito

CONCLUSIONI DELL'ATTORE:

"- Ritenere e dichiarare, in accoglimento delle motivazioni esposte in atti, che l'Arch. Simona
Vicari ha indebitamente percepito dal Comune di Cefalù, per le causali di cui alla parte narrativa, la
somma complessiva di € 298.481,55, o la diversa somma maggiore o minore che dovesse risultare di

Tribunale di Palermo
Terza Sezione Civile



giustizia, somma sulla quale il Comune di Cefalù ha indebitamente versato, altresì, l'IRAP relativa nella misura dell'8,5%.

- Condannare ai sensi dell'art.2033 c.c. l'Arch. Simona Vicari a restituire al Comune di Cefalù la complessiva somma di € 298.481,55, o la diversa somma, maggiore o minore, che dovesse risultare di giustizia, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria da ogni singola maturazione al soddisfo, ed oltre all'8,5% a titolo di IRAP versata sulla somma come sopra accertata.

- Quanto esposto a titolo di ripetizione di indebitto, o, in gradato subordine, quale indebitto arricchimento ex art.2041 c.c.

- Ritenere e dichiarare prescritta, infondata e non provata la domanda riconvenzionale proposta dalla convenuta volta alla condanna del Comune di Cefalù corresponsione dell'indennità di fine mandato, e, per l'effetto, rigettarla con qualsivoglia statuizione; in gradato subordine, limitare l'accoglimento della domanda di cui trattasi alle somme che risulteranno essere non prescritte e dovute in presenza dei requisiti e presupposti di legge.

- Ritenere e dichiarare infondata, generica ed indeterminata la domanda formulata dalla convenuta volta all'accertamento del diritto al gettone di presenza ed alle indennità relative alla partecipazione ad organi o commissioni, così come indicata nelle relative conclusioni, e per l'effetto rigettarla con qualsivoglia statuizione, rilevando sin d'ora che ogni eventuale diritto che vorrà azionarsi in merito dalla convenuta sarà comunque ed in ogni caso soggetto, alla presenza dei requisiti presupposti di legge, alla prescrizione quinquennale e quindi il relativo diritto dovrà dichiararsi prescritto per il periodo anteriore alla prima valida richiesta. [...]

Si insiste per l'accoglimento delle precisate conclusioni, con condanna della convenuta alla refusione integrale delle spese di lite da distrarsi a vantaggio del procuratore antistatali, ed affinché vengano poste a totale e definitivo carico della convenuta le spese di CTU."

CONCLUSIONI DELLA CONVENUTA:

"- rigettare, siccome infondate in fatto ed in diritto, prescritte e/o perché illegittimamente proposte, per le ragioni tutte specificate in atti, le domande di restituzione proposta dal Comune di Cefalù con l'atto di citazione introduttivo del presente giudizio;



- in via meramente subordinata e nella denegata ipotesi di accoglimento delle richieste di parte attrice, ritenere e dichiarare come dovute all'arch. Vicari, in sostituzione dell'indennità di sindaco, le indennità di presenza, nella misura di € 169.126,32 o in quella maggiore o minore che risulterà effettivamente dovuta, oltre che le indennità di partecipazione agli organi istituzionali ed alle commissioni, le indennità di missione per il periodo di residenza fuori dal Comune di Cefalù ed il rimborso delle spese sostenute, disponendo a tal fine, ove necessario, il richiamo del C.T.U. per il relativo calcolo matematico;

- conseguentemente, condannare il Comune di Cefalù, in persona del suo legale rappresentante, al pagamento delle somme di risulta ovvero operare, occorrendo, la compensazione delle contrapposte partite di dare e di avere per le quantità corrispondenti;

- in ogni caso, accogliere la proposta domanda riconvenzionale con la condanna del Comune di Cefalù, in persona del suo legale rappresentante pro-tempore, al pagamento della somma di € 32.536,80 a titolo di indennità di fine mandato.

Con il favore delle spese e compensi del presente giudizio giusta nota."

MOTIVI DELLA DECISIONE

Nella presente controversia, introdotta con atto di citazione notificato tra il 24 giugno e il 9 luglio 2010, il Comune di Cefalù ha chiesto la condanna di Vicari Simona, sindaco dal 14 dicembre 1997 al 9 giugno 2002, al pagamento della somma di € 298.481,55, corrispondente - a detta dell'ente attore - a quanto indebitamente versato a titolo di indennità di carica e poi di funzione. In via subordinata, il Comune di Cefalù ha chiesto che il medesimo importo gli fosse attribuito ai sensi dell'art. 2041 c.c.

La convenuta, oltre ad invocare il rigetto delle richieste di controparte, ha chiesto - in via riconvenzionale e subordinata - il riconoscimento in proprio favore delle indennità di presenza (quantificata in corso di causa nella somma di € 169.126,32), delle indennità di partecipazione ad organi istituzionali e commissioni, delle indennità di missione e del rimborso delle



spese sostenute. In ogni caso – sempre in linea riconvenzionale – ha chiesto la condanna del Comune di Cefalù al pagamento dell'importo di € 36.152,00, poi emendato in € 32.536,30, a titolo di indennità di fine mandato.



In ordine alla domanda principale formulata da parte attrice, deve anzitutto rilevarsi l'infondatezza dell'eccezione preliminare sollevata dalla Vicari, secondo cui l'azione di ripetizione di indebito sarebbe inammissibile per non essere stata preceduta da una statuizione di annullamento degli atti amministrativi in forza dei quali furono erogate le somme oggetto di causa.

Al riguardo si osserva che *“qualora l'Amministrazione intenda recuperare le somme indebitamente corrisposte, non deve annullare l'atto di corresponsione delle stesse in quanto l'indebito si configura come tale per l'obiettivo contrasto con una norma, con la conseguenza che non vi è l'obbligo di motivare circa interesse pubblico che induce ad effettuare il recupero patrimoniale”* (T.A.R. Napoli n. 4415/2012).

Parimenti infondata è l'eccezione concernente una (presunta) irripetibilità delle somme stante la buona fede dell'*accipiens*.

Il massimo giudice amministrativo ha infatti precisato che *“ai sensi dell'art. 2033, c.c., è diritto-dovere della pubblica amministrazione ripetere somme indebitamente erogate; di conseguenza, per un verso, l'affidamento del dipendente e la sua buona fede nella percezione non sono di ostacolo all'esercizio di tale diritto-dovere e, per altro verso, è irrilevante l'omessa osservanza della regola di partecipazione, tenuto conto che l'esito del procedimento non avrebbe potuto essere diverso, in applicazione del principio dettato dall'art. 21-octies, l. 7 agosto 1990 n. 241”* (Cons. Stato n. 4513/2013).



Priva di consistenza è pure l'eccezione di prescrizione formulata dalla convenuta, avendo il Comune di Cefalù documentato di avere tempestivamente interrotto, con l'invio delle note prot. n. 27182 del 3 ottobre 2007 e n. 2853 del 23 gennaio 2008 nonché della lettera raccomandata del 7 maggio 2010 [cfr. docc. 22, 23 e 27 della produzione di parte attrice], il termine ordinario decennale previsto dall'art. 2946 c.c., pacificamente applicabile alla fattispecie dell'indebito oggettivo (cfr., tra le tante, Cass. civ. n. 10915/2005).

In proposito, è altresì opportuno evidenziare che *“in tema di azione di ripetizione, l'indebito oggettivo opera non solo quando l'originaria causa di pagamento sia venuta meno, ma anche quando essa manchi fin dall'origine; ai sensi degli art. 2033 e 2935 c.c., la prescrizione del diritto di restituzione dell'indebito oggettivo decorre dal giorno del pagamento e può dal titolare essere interrotta secondo la disciplina generale di cui all'art. 2943 c.c. anche mediante atti diversi dalla domanda giudiziale”* (Cass. civ. n. 16612/2008).

Passando al merito della domanda, deve rilevarsi che il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, con sentenza n. 158/07 (ormai passata in giudicato), ha annullato la pronuncia del T.A.R. Palermo n. 164/05, che aveva a sua volta annullato, su ricorso della Vicari (che all'epoca rivestiva contemporaneamente la carica di sindaco e quella di deputato regionale, la nota dell'Assessorato Regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e delle Autonomie Locali n. 6802 del 28 novembre 2003, con la quale si esprimeva parere negativo all'ipotesi di cumulo tra la indennità di funzione dovuta agli amministratori locali ed altra indennità loro riconosciuta per ulteriore mandato elettivo [cfr. doc. 21 produzione cit.]

Nella parte motiva della citata sentenza n. 158/07, il C.G.A. ha statuito che *“[...] la previsione del divieto di cumulo tra indennità di funzione del*



deputato regionale e quella di sindaco e di assessore comunale, ove non ricorra la possibilità di applicazione dell'art. 19, comma 9, della l.r. n. 30 del 2000, che pure enuncia regole di cumulo ben chiare, trova come referente normativo l'art. 14 della l. 816 del 1985, mai abrogato" [cfr. sentenza cit., pagg. 6-7].

A questo punto, è bene osservare che - secondo la più recente giurisprudenza di legittimità - *"il giudicato amministrativo, anche se si forma sull'atto e non sul rapporto, attiene a tutto ciò che ha costituito oggetto della decisione, compresa la risoluzione delle questioni che costituiscono la premessa necessaria o il fondamento logico e giuridico della pronuncia dispositiva, con la conseguenza che esso, ancorché la sentenza provenga da un giudice speciale, preclude il riesame di tali questioni in altro giudizio proposto tra le stesse parti separatamente o con finalità diverse dinanzi al giudice ordinario, negli stessi limiti previsti dall'art. 2909 cod. civ."* (Cass. civ n. 15393/2014).

Posto che entrambe le odierne parti in causa hanno partecipato al amministrativo conclusosi con la sentenza sopra menzionata, ne consegue il diritto del Comune di Cefalù ad ottenere dalla Vicari la restituzione delle somme alla stessa - indebitamente - versate in violazione del divieto di cumulo tra l'indennità di funzione del sindaco e quella del deputato regionale.

Non appare decisivo il rilievo della Vicari, secondo cui l'efficacia della pronuncia del C.G.A. sarebbe stata travolta dalla successiva introduzione dell'art. 19 *bis* L.Reg.Siciliana 30/2000 (avvenuta con l'art. 6 L.Reg.Siciliana 22/2008), ben potendo la disposizione in argomento aver esplicitato un divieto già desumibile dal contesto normativo preesistente.

A questo punto, occorre evidenziare che *"l'Amministrazione, nel procedere al recupero di somme indebitamente erogate ai propri dipendenti, deve effettuare il recupero al netto delle ritenute fiscali, previdenziali ed assistenziali, giacché è al*



netto di queste ritenute che gli emolumenti in più sono stati corrisposti, e la ripetizione dell'indebitato deve necessariamente riferirsi soltanto alle somme effettivamente percepite in eccesso" (T.A.R. Roma, n. 1317/2012; nello stesso senso, cfr. anche T.A.R. Perugia n. 559/2013).

Nella fattispecie, secondo i conteggi operati dal C.T.U. nominato nel corso del giudizio, le somme percepite dalla Vicari Simona a titolo di indennità per la funzione di sindaco, al netto dell'IRAP e delle trattenute IRPEF, ammontano ad € 218.513,85 [cfr. relazione del C.T.U. dott. Onofrio De Luca depositata il 22 luglio 2013, in atti].

A tali conclusioni questo giudice ritiene di doversi uniformare, essendo le stesse supportate da un *iter* argomentativo lineare e rigoroso ed avendo pure il C.T.U. replicato in modo esauriente alle osservazioni critiche mosse dai consulenti di entrambe le parti.

In proposito, mette conto osservare che *"il giudice del merito, quando aderisce alle conclusioni del consulente tecnico che nella relazione abbia tenuto conto, replicandovi, dei rilievi dei consulenti di parte, esaurisce l'obbligo della motivazione con l'indicazione delle fonti del suo convincimento; non è quindi necessario che egli si soffermi anche sulle contrarie allegazioni dei consulenti tecnici di parte che, seppur non espressamente confutate, restano implicitamente disattese perché incompatibili con le conclusioni tratte"* (Cass. civ. n. 282/2009; così anche Cass. civ. n. 8355/2007 e n. 12080/2000).



Passando all'esame delle domande e/o eccezioni riconvenzionali proposte dalla convenuta, sono inammissibili quelle relative al riconoscimento delle indennità di missione per il periodo di residenza fuori dal Comune di Cefalù e il rimborso delle spese vive sostenute nello svolgimento della carica di Sindaco.



Tali richieste, invero, sono state formulate, per la prima volta, in sede di memoria *ex art. 183, sesto comma, n. 2), c.p.c.*, quando era ormai maturato il termine previsto, a pena di decadenza, dal combinato disposto degli artt. 166 e 167 c.p.c. per la proposizione delle domande riconvenzionali e delle eccezioni non rilevabili d'ufficio.

Rimangono da esaminare le ulteriori istanze, concernenti i cd. "gettoni di presenza", le indennità di partecipazione ad organi istituzionali e commissioni connessi alla carica di sindaco e, da ultimo, l'indennità di fine mandato.

In proposito, deve rilevarsi l'inammissibilità dell'eccezione di prescrizione sollevata dal Comune di Cefalù nella memoria *ex art. 183, sesto comma, n. 1), c.p.c.*, trattandosi di un'eccezione in senso stretto (cfr. tra le tante, Cass. civ. n. 16326/2009) che, ai sensi del quinto comma del medesimo art. 183, parte attrice aveva l'onere di proporre nel corso dell'udienza di prima comparizione e trattazione della causa.

Nel merito, si osserva che le prime due poste in questione non possono essere riconosciute, non avendo la convenuta fornito alcuna prova documentale idonea a dimostrare la sussistenza dei presupposti per la loro attribuzione, tanto che il C.T.U., incaricato (anche) di "*determinare i gettoni di presenza e le indennità relative a partecipazione ad organi istituzionali e commissioni*" [cfr. ordinanza emessa all'udienza del 17 gennaio 2013], ha rappresentato l'impossibilità, sulla base della documentazione in atti, di procedere al suddetto calcolo per periodi ulteriori rispetto a quello intercorrente tra il 1° gennaio e il 30 novembre 2003, nel corso del quale l'indennità di presenza giornaliera è stata effettivamente erogata alla Vicari [cfr. relazione cit., penultima pagina].



Quanto all'indennità di fine mandato, risulta condivisibile il rilievo del Comune di Cefalù, che ha evidenziato come nessuna somma sia dovuta alla convenuta a tale titolo, stante la mancata spettanza dell'indennità di funzione.

Sul punto, si riporta testualmente il parere n. 2892/05 rilasciato dal Consiglio di Stato in data 19 ottobre 2005: *"L'art. 23 della legge 265/1999 (trasfuso nell'art. 82 del decreto legislativo 18.8.2000 n. 267), ha stabilito, tra l'altro, che fosse prevista con decreto ministeriale "l'integrazione dell'indennità dei Sindaci e dei Presidenti delle Province, a fine mandato con una somma pari a una indennità utensile, spettante per ciascun anno di mandato". Il decreto interministeriale adottato dal Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero della Economia e delle Finanze in data 4 aprile 2000, recante il n. 119 una indennità mensile spettante per 12 mesi di mandato, proporzionalmente ridotta per periodi inferiori all'anno e, quindi, il Ministero dell'Interno, con circolare esplicativa n. 5/2000 del 5.6.2000, ha precisato che detta indennità integrativa di fine mandato "va commisurata al compenso effettivamente corrisposto", tenuto conto che l'integrazione dell'indennità di funzione mensile è da ritenere un emolumento strettamente connesso al compenso e alla misura in cui questo è stato corrisposto all'amministratore. Infatti, l'indennità mensile può nel concreto subire variazioni rispetto alla misura astrattamente prevista dal regolamento 119/2000: può essere dimezzata qualora l'amministratore che sia lavoratore dipendente non sia posto in aspettativa non retribuita, oppure può essere diminuita o aumentata nei limiti stabiliti dal regolamento, con delibera di Giunta. Inoltre, gli Amministratori hanno la possibilità di rinunciare all'indennità di funzione per libera scelta o di optare per una delle indennità, se ricoprono contemporaneamente due cariche locali per le quali la legge prevede tale tipo di emolumento, o per il 50% di ognuna di esse. Analoga rinuncia deve effettuare l'amministratore locale cui*



spetta per legge l'indennità di funzione e che riveste contemporaneamente la carica di parlamentare nazionale o europeo o di consigliere regionale ai sensi del d.lgs. 267/2000. È convincente quindi la tesi che il calcolo dell'indennità di fine mandato sia basato su quanto effettivamente corrisposto, e che, quindi, essa non sia per niente dovuta agli amministratori cui, per uno dei motivi innanzi indicati, non sia stata corrisposta alcuna indennità mensile di funzione: tale tesi è la più congruente con l'espressione normativa "integrazione".

Va pure osservato che in termini del tutto analoghi si è espressa anche la giurisprudenza contabile (cfr. Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, n. 15/2009/PAR, e Sezione Regionale di Controllo per il Veneto, n. 585/2012/PAR).

La domanda riconvenzionale in argomento va pertanto rigettata.



Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, va disposta la condanna di Vicari Simona al pagamento, in favore del Comune di Cefalù, della somma di € 218.513,85.

Sulla somma in questione vanno poi riconosciuti interessi, al tasso legale, dal 15 maggio 2010 - ovvero la data di ricezione della lettera di messa in mora successiva al pronunciamento del C.G.A., prima del quale non può ritenersi sussistente uno stato di mala fede dell'*accipiens* (cfr. art. 2033 c.c.) - fino al soddisfo.

Posto che l'azione di ripetizione di indebito attiene ad un debito di valuta (cfr. Cass. civ. n. 11041/1992), non spetta invece, in assenza di prova del maggior danno derivato dalla mancata disponibilità della somma durante il periodo di mora, la chiesta rivalutazione monetaria (cfr., sul punto, Cass. civ. n. 11440/1996 e n. 11594/2004).



L'accoglimento (seppur parziale) della domanda principale proposta in atto di citazione determina l'assorbimento di quella proposta da parte attrice - in via subordinata - ai sensi dell'art. 2041 c.c.



In base al principio della soccombenza, espresso dall'art. 91 c.p.c., la convenuta va condannata al pagamento delle spese di lite, da distrarre in favore del procuratore dell'ente attore (che ne ha fatto richiesta ai sensi dell'art. 93 c.p.c.)

La liquidazione di tali spese - per la quale si rimanda al dispositivo - deve essere integralmente effettuata sulla base dei parametri introdotti dal D.M. Giustizia 55/2014 (attuativo dell'art. 13, sesto comma, L. 247/2012), le cui disposizioni si applicano, ai sensi dell'art. 28, a tutte le liquidazioni successive alla data di entrata in vigore (3 aprile 2014).

È opportuno evidenziare che, ai sensi dell'art. 5, primo comma, del suddetto decreto, ai fini della liquidazione dei compensi a carico del soccombente, nei giudizi per pagamento di somme o liquidazione di danni deve aversi riguardo alla somma attribuita alla parte vincitrice piuttosto che a quella domandata.

Le spese della consulenza tecnica d'ufficio devono porsi definitivamente a carico della convenuta.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando, disattesa ogni diversa domanda, eccezione e difesa, così provvede:

- 1) condanna Vicari Simona al pagamento in favore del Comune di Cefalù, in persona del Sindaco *pro tempore*, della somma di € 218.513,85, oltre interessi al tasso legale dal 15 maggio 2010 fino al soddisfo;



- 2) dichiara inammissibili le domande ed eccezioni riconvenzionali proposte da Vicari Simona con riferimento alle indennità di missione ed al rimborso spese;
- 3) rigetta le ulteriori domande ed eccezioni riconvenzionali formulate da Vicari Simona;
- 4) condanna Vicari Simona al pagamento delle spese di lite sostenute da parte attrice, che si distraggono in favore dell'avv. Giancarlo Pellegrino e si liquidano in complessivi € 12.708,13, di cui € 898,13 esborsi ed € 11.810,00 per compenso professionale, oltre rimborso spese forfettarie in misura pari al 15% del compenso, I.V.A. e C.P.A. nella misura legalmente dovuta.

Palermo, 17 novembre 2014

IL GIUDICE
Giuseppe Rini

*Il presente provvedimento viene redatto su documento informatico e sottoscritto con firma digitale dal **Giudice Giuseppe Rini**, in conformità alle prescrizioni del combinato disposto dell'art. 4 del D.L. 29/12/2009, n. 193, conv. con modifiche dalla L. 22/2/2010, n. 24, e del decreto legislativo 7/3/2005, n. 82, e succ. mod. e nel rispetto delle regole tecniche sancite dal decreto del Ministro della Giustizia 21/2/2011, n. 44.*

