



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Provveditorato Regionale della Sicilia

Segreteria del Provveditore



Viale Regione Siciliana Sud-Est, 1555
90128 Palermo, Tel. (091)7799111
pec: prol.pr.palermo@giustiziacert.it

Al Direttore della C.C.
PALERMO PAGLIARELLI

e, p.c.

Alla Direzione Generale del Personale
ROMA

OGGETTO: Procedure di recupero delle somme erogate a titolo di indennità di presenza.

Vista la sentenza TAR Sicilia, Sez. V n. 2252/2024, che ha confermato la legittimità dell'ordine di servizio n. 82 del 25 marzo 2022 della Direzione della C.C. Palermo Pagliarelli, impugnato dai ricorrenti ed in relazione al quale, sulla base di rinnovate valutazioni, a far data dalla nuova disposizione veniva negato il diritto alla corresponsione dell'indennità per i servizi esterni ex art. 9, comma 2, del D.P.R. n. 395/1990, tuttavia precedentemente riconosciuto sulla base di diverse valutazioni e direttive datoriali;

Vista la valutazione resa dal Provveditore Regionale della Sicilia con nota n. prot. n. 61985 del 2.08.2024, con cui la Direzione della C.C. Palermo Pagliarelli è stata invitata a "... provvedere, nei limiti della prescrizione, al recupero dell'indebito nei confronti di tutto il personale cui sia stata erogata la predetta indennità al di fuori dei casi previsti dalle disposizioni vigenti in materia";

Vista l'allegata nota GDAP.17/01/2025.0021443.U - che qui si intende integralmente richiamata - a firma del Sig. Direttore Generale del Personale, con cui questo Provveditorato è stato invitato a disporre l'interruzione della procedura avviata all'esito della sentenza TAR Sicilia, Sez. V n. 2252/2024 ed a voler rivalutare la questione alla luce degli esiti del contenzioso di cui in sentenza 2536/2023 del TAR per la Sicilia, Sez. III, tuttora in fase di appello, che ha riguardato analoga questione insorta presso la Casa Circondariale di Agrigento;

Considerato che in citata nota GDAP.17/01/2025.0021443.U, è indicato che proprio all'esito del predetto contenzioso di cui in sentenza 2536/2023, tuttora in fase di appello, che ha riguardato analoga questione insorta presso la Casa Circondariale di Agrigento, potrà divenire definitiva la decisione di annullamento della relativa procedura di recupero ovvero, in alternativa, la stessa potrà essere ripristinata;

Tenuto conto che in predetta nota GDAP.17/01/2025.0021443.U. è evidenziato con riferimento al contenzioso di cui in sentenza 2536/2023 del TAR per la Sicilia che "In tale contesto il giudice richiama l'evoluzione giurisprudenziale come sopra ricostruita per riconfermare ancora una volta che il principio della doverosità del recupero delle prestazioni retributive indebite incontra un limite nel legittimo affidamento del percettore, secondo i richiamati principi affermati dalla Corte E.D.U. e recepiti tanto dal



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Provveditorato Regionale della Sicilia
Segreteria del Provveditore

Consiglio di Stato quanto dalla Corte di Cassazione. Tale sentenza è stata impugnata; l'esame presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana (C.G.A.R.S.) è fissato per l'8 ottobre 2025";

Considerato che in citata nota GDAP.17/01/2025.0021443.U. è rappresentato che "Pertanto, anche per ragioni di coerenza amministrativa che deve regolare l'esercizio delle attività della pubblica amministrazione rispetto a fattispecie di fatto sovrapponibili, appare necessario comportarsi in maniera univoca. Solo qualora il C.G.A.R.S., in riforma della sentenza del giudice di primo grado, dovesse - non conformandosi all'orientamento affermato dalla C.E.D.U. e finora recepito unanimemente dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione - decidere per la legittimità del recupero delle somme richieste al personale del N.T.P. di Agrigento, allora potranno essere effettuate le congrue relative comparazioni e valutazioni al fine di ripristinare, con riferimento al caso concreto che si sta esaminando, la procedura di recupero nei confronti del personale del N.T.P. di Palermo che al momento non appare conforme all'indirizzo giurisprudenziale nazionale ed euronitario";

DISTONE

che il Direttore della C.C. Palermo Pagliarelli sospenda la procedura di recupero delle somme erogate a titolo di indennità di presenza, avviata all'esito della sentenza TAR Sicilia, Sez. V n. 2252/2024, sino all'8 ottobre 2025, data in cui è previsto l'esame della sentenza 2536/2023 del TAR per la Sicilia, Sez. III, tuttora in fase di appello, che ha riguardato analoga questione insorta presso la Casa Circondariale di Agrigento presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana (C.G.A.R.S.), nonché previa avvenuta messa in mora delle singole posizioni giuridiche afferenti ai ricorrenti di cui alla citata sentenza TAR Sicilia n. 2252/2024.

La questione sarà rivaluta alla luce degli esiti del contenzioso di cui in sentenza 2536/2023 del TAR per la Sicilia, Sez. III, tuttora in fase di appello.

Il Direttore della C.C. Palermo Pagliarelli avrà cura di porre all'attenzione di questo Ufficio la questione in trattazione decorso l'8 ottobre 2025, data di esame della sentenza 2536/2023 del TAR per la Sicilia, Sez. III.

Si assicuri per ricezione e corretto adempimento.

IL PROVVEDITORE
Maurizio Veneziano



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale del Personale

Al Provveditorato Regionale
dell'Amministrazione Penitenziaria per la Sicilia

PALERMO

OGGETTO: Procedure di recupero delle somme erogate a titolo di indennità di presenza.

Si fa riferimento alla questione portata a conoscenza con le note 5 ottobre 2024, prot. n. 01 e 29 dicembre 2024, prot. n. 02 per esprimere le seguenti valutazioni e considerazioni in ordine all'avvio del procedimento amministrativo di ripetizione, promosso nei confronti del personale che ha espletato servizio presso il Nucleo Traduzioni e Piantonamenti della casa circondariale di Palermo Pagliarelli, delle somme corrisposte, quale indennità di presenza, nel periodo precedente l'ordine di servizio n. 82 del 25 marzo 2022.

Sul punto giova precisare che il contenzioso da cui si fa trarre origine la decisione di operare il suddetto recupero nulla dice sull'argomento limitandosi, la sentenza n. 2252/2024 del TAR per la Sicilia, Sez. V, a confermare la legittimità dell'ordine di servizio citato, il n. 82 del 25 marzo 2022, impugnato dai ricorrenti, in relazione al quale, sulla base di rinnovate valutazioni, a far data dalla nuova disposizione veniva negato il diritto alla corresponsione dell'indennità per i servizi esterni ex art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 395/1990, tuttavia precedentemente riconosciuto sulla base di diverse valutazioni e direttive datoriali.

La questione in argomento dunque rileva ai fini dell'esatta esecuzione della sentenza alla luce dei principi del legittimo affidamento che sono tutelati in ambito nazionale ed eurounitario, cui l'Amministrazione è comunque tenuta ad uniformarsi nel bilanciamento degli interessi coinvolti, avuto riguardo alle valutazioni sull'equilibrio e proporzionalità che devono sussistere tra le esigenze dell'interesse pubblico generale, da un lato, e quelle della protezione del diritto dell'individuo al rispetto della sua proprietà, dall'altra parte.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale del Personale

In primis è pertanto da evidenziare, come già precedentemente puntualizzato, che la sentenza nulla dice sull'argomento con riferimento al *petitum* del contenzioso e quindi non sussiste, sotto questo iniziale profilo, alcun obbligo imposto dal giudice in tal senso cui l'Amministrazione sia tenuta a conformarsi.

Ciò premesso, è da sottolineare, invece, che è ormai considerato granitico l'orientamento per cui la domanda di ripetizione proposta da una amministrazione nei confronti di propri dipendenti in relazione a somme che poi si statuiscono corrisposte *sine titulo*, quale atto ritenuto dovuto, valido in termini generali, deve essere mitigato in relazione alle peculiarità delle singole fattispecie, tenendosi conto di una serie di considerazioni.

Per giurisprudenza consolidata, infatti, se il mancato recupero delle somme erogate può configurare astrattamente un danno erariale, ciò tuttavia non è suscettibile di applicazione in via automatica, generalizzata e indifferenziata, dovendo assumere rilievo le connotazioni, giuridiche e fattuali, delle singole fattispecie, avuto riguardo alla natura degli importi richiesti in restituzione, alle cause dell'errore nell'erogazione, al lasso di tempo trascorso tra la stessa e l'emanazione del provvedimento di recupero, nonché, in particolare alla buona fede dei percettori ed al legittimo affidamento ingenerato dal costante, perdurante diverso indirizzo e comportamento tenuto dall'amministrazione datoriale.

A tal proposito, numerose sono le decisioni intervenute sulla materia oggetto di esame ove viene chiarito che *"...Non può ipotizzarsi la ripetizione di indebito trattamento economico al pubblico dipendente, nel caso di imputabilità dell'errore interpretativo posto a base della erogazione in via esclusiva alla Amministrazione procedente..."* e, pertanto, che *"...viola il principio di proporzionalità previsto dall'art. 1 del Protocollo alla Convenzione (n.d.r. C.E.D.U.) la richiesta restitutoria sopraggiunta a considerevole distanza di tempo dalla erogazione delle somme, purché le stesse siano riconducibili all'attività professionale ordinaria del dipendente e non ad una prestazione effettuata una tantum e "isolata", non vi sia stato un mero errore di calcolo ovvero l'esplicita indicazione della riserva di ripetizione...."*

Al riguardo, dirimente è anche la giurisprudenza della Corte Europea (cfr. in particolare, sent. 11 febbraio 2021, n. 4893/2013), che ha cristallizzato le circostanze in presenza delle quali la buona fede del percipiente assume necessariamente rilievo, circoscrivendone la portata agli emolumenti -

3



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale del Personale

aventi carattere retributivo non occasionale -, e dunque corrisposti da una pubblica amministrazione in modo costante e duraturo, senza riserve esplicite. In tali casi, essendosi ingenerato il legittimo affidamento nel dipendente sulla spettanza delle somme, la loro ripetizione (anche se dovuta ai sensi delle disposizioni nazionali, essendo stato "indebitamente" corrisposto) comporterebbe la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (C.E.D.U.).

In sintesi, la Corte indica una serie di condizioni la cui ricorrenza dà ragione dell'irripetibilità delle somme non dovute corrisposte dall'amministrazione, quale che sia il quadro normativo nazionale di riferimento in ordine al carattere indebito o meno dell'attribuzione. Esse si identificano nelle seguenti (§.74 della richiamata decisione): «a) il pagamento di un assegno deve essere effettuato a seguito di una richiesta del beneficiario che agisce in buona fede [...] o, in assenza di tale richiesta, dalle autorità che procedono spontaneamente; b) il versamento in questione deve essere effettuato da un ente pubblico, amministrazione centrale dello Stato o altro ente pubblico, sulla base di una decisione presa al termine di un processo amministrativo e presumibilmente corretta [...]; c) deve essere basato su una disposizione legale, regolamentare o contrattuale, la cui applicazione deve essere percepita dal beneficiario come la "fonte" del pagamento [...], e anche identificabile nel suo importo; d) è escluso il pagamento manifestamente privo di titolo o basato su semplici errori di calcolo; tali errori possono essere rilevati dal beneficiario, eventualmente ricorrendo ad un esperto; e) deve essere eseguito per un periodo sufficientemente lungo da far sorgere una ragionevole convinzione che sia definitivo e stabile [...]; l'assegno versato non deve essere riconducibile ad un'attività professionale una tantum e "isolata" ma deve essere collegato all'attività ordinaria; f) infine, il pagamento in questione non deve essere stato effettuato con menzione di una riserva di ripetizione».

Nel caso di specie, è possibile ritenere che molteplici sono gli elementi atti a ingenerare in capo al personale interessato un'aspettativa legittima alla definitività dell'attribuzione patrimoniale controversa. Infatti, l'indennità per servizi esterni è stata erogata spontaneamente dall'Amministrazione penitenziaria al personale in via continuativa per molti anni e sulla base di un ordine di servizio revocato successivamente e a distanza di anni dall'attribuzione patrimoniale poi risultata indebita. Peraltro, il riconoscimento dell'indennità in questione non è dipeso da un errore

4



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale del Personale

materiale o di calcolo di cui i dipendenti avrebbero potuto ragionevolmente accorgersi né l'attribuzione è avvenuta in via provvisoria con riserva di ripetizione, bensì in via definitiva e in virtù di una determinata interpretazione amministrativa delle disposizioni normative e direttive settoriali partecipate, recepite in un ordine di servizio poi revocato. In relazione a ciò, ben può sostenersi che nel caso di specie l'insieme delle circostanze richiamate siano da considerare idonee a configurare e determinare una sicura apparenza del diritto, e dunque costituiscano un limite, alla luce dei principi giurisprudenziali richiamati, alla pretesa restitutoria dell'Amministrazione.

Posto quanto sopra, considerato pertanto che nell'evoluzione giurisprudenziale ormai unanimemente condivisa e recepita anche dalla Corte di Cassazione (cfr. Sez. L, sent. n. 40004/21), il principio della doverosità del recupero delle prestazioni retributive indebite incontra un limite nel legittimo affidamento del percettore, secondo i principi affermati dalla predetta Convenzione Europea, al fine di evitare ulteriore inutile contenzioso si invita codesto Provveditorato a voler disporre l'interruzione della procedura avviata e a voler rivalutare la questione alla luce degli esiti del contenzioso, tuttora in fase di appello, che ha riguardato analoga questione insorta presso la casa circondariale di Agrigento¹.

Come noto, infatti, con sentenza n. 2536/2023 del TAR per la Sicilia, Sez. III, vertente su questione analoga (sentenza peraltro richiamata nella citata sent. n. 2252/2024, Sez V, del medesimo TAR), il suddetto Organo, nel riconoscere la legittimità dell'ordine di servizio n. 61 del 19 giugno 2020 in relazione al quale, come per l'ordine di servizio n. 82 del 25 marzo 2022, a far data dalla nuova disposizione, sulla base di rinnovate valutazioni, veniva negato il diritto alla corresponsione dell'indennità per i servizi esterni ex art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 395/1990 nei confronti dell'omologo personale del Nucleo Traduzioni e piantonamenti della C.C. di Agrigento, ha comunque dichiarato l'illegittimità del recupero delle somme erogate per il periodo precedente al medesimo ordine di servizio impugnato, ritenuto legittimo.

In tale contesto il giudice richiama l'evoluzione giurisprudenziale come sopra ricostruita per riconfermare ancora una volta che il principio della doverosità del recupero delle prestazioni retributive indebite incontra un limite nel legittimo affidamento del percettore, secondo i richiamati

¹ In tale momento successivo potrà divenire definitiva la decisione di annullamento della procedura di recupero, ovvero, in alternativa, la stessa potrà essere ripristinata.

5



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale del Personale

principi affermati dalla Corte E.D.U. e recepiti tanto dal Consiglio di Stato quanto dalla Corte di Cassazione. Tale sentenza è stata impugnata; l'esame presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana (C.G.A.R.S.) è fissato per l'8 ottobre 2025.

Pertanto, anche per ragioni di coerenza amministrativa che deve regolare l'esercizio delle attività della pubblica amministrazione rispetto a fattispecie di fatto sovrapponibili, appare necessario comportarsi in maniera univoca. Solo qualora il C.G.A.R.S., in riforma della sentenza del giudice di primo grado, dovesse - non conformandosi all'orientamento affermato dalla C.E.D.U. e finora recepito unanimemente dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione - decidere per la legittimità del recupero delle somme richieste al personale del N.T.P. di Agrigento, allora potranno essere effettuate le congrue relative comparazioni e valutazioni al fine di ripristinare, con riferimento al caso concreto che si sta esaminando, la procedura di recupero nei confronti del personale del N.T.P. di Palermo che al momento non appare conforme all'indirizzo giurisprudenziale nazionale ed eurounitario.

Nel ringraziare per l'attenzione ed auspicare l'aderenza a quanto partecipato, si coglie l'occasione per formulare cordiali saluti.

Il Direttore Generale
Massimo Parisi