

In materia di recupero degli emolumenti indebitamente percepiti dai militari (Consiglio di Stato, sez. II, sent. 16 marzo 2026, n. 2174)

È legittimo il provvedimento di ripetizione di emolumenti accessori indebitamente percepiti da un militare della Guardia di Finanza - quale atto doveroso che non richiede specifica motivazione - essendo sufficiente all'assolvimento dell'onere della prova, che grava sull'amministrazione, il contenuto del verbale di constatazione redatto in seguito a verifica ispettiva, il quale ha valore fidefacente.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8409 del 2023, proposto dal Ministero dell'economia e finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato;

contro

signor -OMISSIS- rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluca Brionne, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quarta, -OMISSIS- resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2026 il consigliere Luca Emanuele Ricci e udito per parte appellata l'avvocato Gianluca Brionne;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il giudizio ha ad oggetto:

a) la determinazione prot. n. 165873 dell'11 aprile 2018 del Reparto tecnico logistico amministrativo Lazio della Guardia di finanza (RTLA), recante il rigetto del ricorso gerarchico proposto dal

vicebrigadiere-OMISSIS- avverso la revisione del trattamento economico accessorio relativo alle annualità 2011-2014;

b) il provvedimento prot. n. 61445 del 9 febbraio 2017, recante la quantificazione e la richiesta di restituzione delle somme indebitamente percepite;

c) il provvedimento prot. n. 258025 del 6 giugno 2018, di accoglimento dell'istanza di rateizzazione del debito.

2. I fatti rilevanti al fine del decidere, come emergenti dalla documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e dalle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, sono i seguenti.

2.1. L'appellato è vicebrigadiere della Guardia di finanza, in servizio presso la sezione operativa navale di Lido di Ostia (Roma), dipendente dal Reparto operativo aeronavale di Civitavecchia (ROAN).

2.2. All'esito di una verifica interna, svolta sulle scritture ufficiali di servizio relative agli anni 2011-2014 da un gruppo di controllo appositamente costituito dal Comandante del ROAN, sono emerse molteplici irregolarità in ordine alla corresponsione di emolumenti accessori, in favore dei militari in servizio presso la sezione, tra cui il vicebrigadiere-OMISSIS-.

2.3. Gli esiti dell'attività di verifica sono stati compendiate nel verbale di constatazione del 1° settembre 2016, ove si è evidenziata la discrasia tra i dati riportati mensilmente nei modelli cartacei denominati "C/8" (poi inseriti nell'apposito sistema informatico della G.d.f., chiamato "TN 3270", per la successiva liquidazione degli emolumenti) e quelli relativi alle prestazioni effettivamente rese e indicate nelle scritture di servizio (registri di servizio serie N - Mod. 62; quaderni di chiesuola delle unità navali serie N - mod. 214 nav.; modelli IP/1 "Rilevazione presenze e ore di straordinario"; rapporti di servizio serie N - mod. 92).

2.4. Al verbale di constatazione sono state allegate le schede analitiche, divise per militare e per anno, in cui sono riportate le indennità percepite, quelle spettanti e le somme da recuperare, al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali, oltre ad un prospetto riepilogativo del totale.

2.5. Con specifico riferimento alla posizione dell'appellato, il verbale ha evidenziato, tra l'altro:

a) la non corretta scritturazione dei turni di servizio nei registri ufficiali, nonché la difformità tra gli orari ivi annotati e quelli risultanti dal sistema informatico;

b) il mancato computo dell'ora di pausa pranzo a fronte della contestuale erogazione del buono pasto e del compenso per lavoro straordinario;

c) la sistematica discordanza tra gli orari effettuati e la tipologia di servizio svolto;

d) la percezione dell'indennità di "fuori sede" pur in assenza di impiego quale componente di equipaggio imbarcato;

e) la percezione dell'indennità di presenza esterna nonostante lo svolgimento di mansioni d'ufficio quale addetto alla Squadra comando.

2.6. All'appellato è stata quindi contestata la percezione *sine titulo*, negli anni 2011-2014, dei seguenti emolumenti:

a) n. 29 indennità festive a compensazione;

b) n. 7 indennità di presenza super festiva;

c) n. 447 indennità di presenza esterna;

d) n. 18 indennità di presenza festiva;

e) n. 900 indennità per ore notturne;

f) n. 59 indennità per buoni pasto;

g) n. 662 indennità per ore di straordinario;

h) n. 47 indennità per servizio fuori sede in navigazione;

2.7. Sulla base di tali risultanze, con nota n. 61445 del 9 febbraio 2017, l'Amministrazione ha provveduto alla quantificazione delle somme indebitamente corrisposte – pari a € 14.731,81, al lordo

delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali, per un ammontare netto pari a € 10.517,74 – e ne ha richiesto la restituzione all'interessato.

2.8. Avverso tale determinazione, il militare ha proposto ricorso gerarchico, integrato da motivi aggiunti.

2.9. Con determinazione n. 255285 del 10 giugno 2017, il Comandante del reparto ha disposto la sospensione cautelare del provvedimento e ha richiesto un approfondimento istruttorio al R.O.A.N., il cui esito – comunicato con nota del 7 marzo 2018 – confermava integralmente le risultanze originarie.

2.10. Da ultimo, con la determinazione n. 165873 dell'11 aprile 2018 l'Amministrazione ha respinto il ricorso gerarchico e ha disposto definitivamente il recupero delle somme, trasmettendo il relativo provvedimento, unitamente al piano di rateizzazione, all'interessato e al C.I.A.N. della Guardia di Finanza per l'esecuzione delle trattenute stipendiali.

2.11. Per i medesimi fatti, inoltre, erano stati avviati a carico del ricorrente:

a) un procedimento penale militare per truffa militare aggravata (art. 234, commi 1 e 2, e art. 47, n. 2, c.p.m.p.), successivamente archiviato per difetto dell'elemento soggettivo del dolo, senza esclusione della materialità delle condotte;

b) un procedimento disciplinare di Corpo per violazione degli artt. 716, comma 4, e 717 del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (t.u. delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, r.m.), conclusosi con l'irrogazione della sanzione di cinque giorni di consegna di rigore, non impugnata.

3. Con ricorso di primo grado, l'interessato ha impugnato sia la determina dell'11 aprile 2018, sia i successivi atti di recupero, articolando un unico motivo di gravame (esteso da pag. 8 a pag. 11) con cui ha dedotto, in sintesi, il difetto di istruttoria e motivazione dei provvedimenti, la violazione del contraddittorio procedimentale, il travisamento dei fatti.

4. L'impugnata sentenza del T.a.r. per il Lazio, n. -OMISSIS- del 2 maggio 2023;

a) ha accolto la censura di difetto di motivazione, annullando i provvedimenti impugnati;

b) ha espressamente dichiarato assorbite le censure di carattere procedimentale;

c) ha compensato le spese di lite.

4.1. In particolare, secondo il T.a.r.:

a) in materia di ripetizione dell'indebito, grava sull'Amministrazione l'onere della prova, ai sensi dell'art. 2697 c.c.;

b) l'Amministrazione avrebbe però «completamente omissis di allegare la documentazione di servizio che dimostrerebbe il mancato svolgimento delle prestazioni»;

c) in particolare, i prospetti allegati si sarebbero limitati a raffronti generici tra i modelli C/8 e le "scritture ufficiali" senza indicare quali fossero queste ultime, e anche le argomentazioni svolte dall'Amministrazione a sostegno della pretesa risulterebbero «estremamente generiche»;

d) le circostanze sopra riportate avrebbero reso «impraticabile l'accertamento degli importi che si vorrebbero recuperare», con conseguente insussistenza dei presupposti per la ripetizione dell'indebito.

5. Ha interposto appello il Ministero dell'economia e delle finanze, con ricorso corredato di domanda cautelare e affidato ad un unico e complesso motivo di gravame (esteso da pagina 4 a pagina 16 dell'atto), con cui ha dedotto «violazione e falsa applicazione degli artt. 2033 e 2697 c.c. - erronea valutazione degli atti di causa - difetto di istruttoria - contraddittorietà - omissis motivazione».

6. L'appellato si è costituito per resistere in data 27 ottobre 2023.

7. Nel corso del giudizio:

a) l'appellato ha depositato memoria difensiva in data 11 novembre 2023, argomentando per il rigetto dell'appello;

b) con ordinanza n. 4592 del 15 novembre 2023 è stata respinta la domanda cautelare per assenza del requisito del *periculum in mora*.

8. All'udienza pubblica del 24 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. In via preliminare, il Collegio rileva che i motivi di ricorso non esaminati dalla sentenza impugnata – in quanto dichiarati assorbiti – non sono stati formalmente riproposti dall'appellato ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. Ne consegue che essi esulano dall'odierno *thema decidendum* e non possono essere esaminati in questa sede (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. II, 27 dicembre 2023, n. 11256).

10. Con l'unico motivo di appello, l'Amministrazione ha dedotto che:

- a) il recupero delle somme indebitamente erogate costituisce atto dovuto, ai sensi dell'art. 2033 c.c., e non richiede motivazione ulteriore rispetto alla dimostrazione dell'indebito;
- b) il verbale di constatazione del 1° settembre 2016 e i relativi tabulati analitici – tutti versati in giudizio e previamente messi a disposizione dell'interessato – dimostrano compiutamente sia *l'an* che il *quantum* dell'indebito, recando analitica indicazione, per ciascuna mensilità del periodo 2011-2014, delle differenze tra le indennità erogate e quelle effettivamente spettanti;
- c) il T.a.r. avrebbe completamente ignorato la documentazione probatoria prodotta, nella quale le scritture ufficiali poste a confronto con i modelli C/8 sono puntualmente elencate e individuate;
- d) le mansioni assegnate all'appellato (furriere, addetto alla Squadra comando, normalmente non imbarcato) risultano *ictu oculi* incompatibili con la maggior parte delle indennità indebitamente percepite (“fuori sede”, “presenza esterna”);
- e) l'archiviazione del procedimento penale per difetto di dolo non ha escluso la materialità dell'indebita percezione, e il militare è stato sanzionato in sede disciplinare per la medesima vicenda.

10.1. Il motivo è fondato e deve essere accolto.

11. Secondo il costante orientamento di questo Consiglio:

- a) la ripetizione delle somme indebitamente erogate dall'Amministrazione riveste sempre carattere di doverosità, trattandosi di risorse istituzionalmente destinate a finalità di pubblico interesse (cfr. Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 2014, n. 2903);
- b) in quanto atto dovuto, il provvedimento di recupero non richiede una specifica motivazione in ordine all'interesse pubblico sotteso, essendo sufficiente che vengano chiarite le ragioni per le quali il percipiente non ha diritto a quella determinata somma (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 20 ottobre 2023, n. 9115);
- c) l'eventuale buona fede dell'*accipiens* rileva ai soli fini delle modalità con cui il recupero deve essere effettuato, ma non può impedire l'esercizio del potere-dovere di recupero in quanto tale (cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 giugno 2015, n. 3218);
- d) secondo la regola generale di cui all'art. 2697 c.c., spetta all'amministrazione fornire la prova dell'avvenuto pagamento e dell'assenza di una causa giustificativa del medesimo (cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 maggio 2003, n. 2560).

12. Ciò premesso in punto di diritto, il collegio ritiene che, contrariamente a quanto affermato dal giudice di primo grado, l'Amministrazione appellante abbia adeguatamente assolto all'onere probatorio su di essa gravante, dimostrando sia *l'an* sia il *quantum* dell'indebito mediante un'istruttoria analitica, puntuale e completa.

13. La pretesa restitutoria è fondata, infatti, sull'esito di una articolata attività di verifica, protrattasi per oltre sette mesi e formalizzata nel verbale di constatazione del 1° settembre 2016, corredato di prospetti analitici recanti, per ciascun mese del quadriennio 2011-2014 e per ciascuna tipologia di indennità, l'indicazione delle somme corrisposte e di quelle risultanti dalle scritture ufficiali di servizio.

13.1. Il predetto verbale individua con precisione le scritture esaminate, costituite dai “Registri di Servizio Serie N – Mod. 62”, dai “Quaderni di Chiesuola delle unità navali Serie N – Mod. 214 Nav.”, dai Modelli IP/1 “Rilevazione presenze e ore di straordinario” e dai “Rapporti di Servizio Serie N – Mod. 92”. Tali scritture, costituenti i documenti ufficiali attestanti le prestazioni rese da ogni militare, previsti dal codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327) e dal regolamento di servizio del

Corpo, sono state analiticamente raffrontate con i dati inseriti nei modelli C/8 e nel sistema informatico "TN 3270", evidenziando le discrasie poste a base del provvedimento di recupero.

13.2. Alla luce di tale quadro istruttorio, il verbale ha evidenziato a carico dell'appellato, nel quadriennio 2011-2014: n. 447 indennità di presenza esterna indebitamente percepite; n. 900 ore notturne prive di riscontro nelle scritture ufficiali; n. 662 ore di straordinario non spettanti in quanto non maturate, recuperate o necessarie al computo dell'obbligo settimanale; n. 47 indennità di fuori sede in navigazione percepite senza aver maturato i requisiti (navigazione non intrapresa o inferiore alle otto ore); n. 59 buoni pasto non spettanti; n. 29 indennità festive a compensazione e n. 18 indennità di presenza festiva prive di giustificazione documentale.

13.3. Deve quindi ritenersi che l'Amministrazione abbia assolto all'onere probatorio su di essa gravante ai sensi dell'art. 2697 c.c., avendo dimostrato l'avvenuto pagamento e l'assenza del presupposto giustificativo delle somme erogate.

13.4. A fronte di tale rappresentazione, incombeva sull'appellato l'onere di fornire prova contraria, mediante specifica confutazione delle risultanze ispettive ovvero produzione di documentazione idonea a dimostrare l'effettivo svolgimento delle prestazioni in misura corrispondente alle indennità percepite. Il suddetto onere non risulta assolto nel caso di specie: l'appellato non ha mai specificamente contestato le singole voci di indennità indicate nei tabulati analitici, né ha prodotto documentazione idonea a confutare le risultanze ispettive, limitandosi a censurare la metodologia di verifica adottata dall'Amministrazione.

14. A ciò si aggiunga che il verbale di constatazione, in quanto redatto da pubblici ufficiali nell'esercizio delle proprie funzioni, è assistito dall'efficacia probatoria di cui all'art. 2700 c.c. con riguardo ai fatti attestati come avvenuti in loro presenza o da essi direttamente compiuti, ivi inclusa l'attività di esame e raffronto delle scritture ufficiali di servizio con i dati risultanti dai modelli C/8 e dal sistema informatico.

14.1. In particolare, la fede privilegiata si estende all'attestazione dell'avvenuta consultazione delle specifiche scritture indicate nel verbale e alla rilevazione delle difformità riscontrate tra i dati ivi contenuti e quelli posti a base della liquidazione delle indennità, trattandosi di attività di mero riscontro documentale priva di margini di discrezionalità (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2024, n. 9927; Cass. civ., sez. VI, 3 luglio 2014, n. 15191).

15. Quanto invece alle espressioni descrittive («*in molti casi*», «*di solito*», «*quasi sempre*» ecc.) utilizzate nel verbale di constatazione e valorizzate dal T.a.r. quale indice di genericità delle allegazioni probatorie, esse attengono alla parte riepilogativa del documento, nella quale i verbalizzanti hanno esposto in forma sintetica la tipologia e la ricorrenza delle anomalie riscontrate, puntualmente circostanziate nei verbali dell'attività giornaliera e nei tabulati analitici allegati.

16. Non possono, infine, essere trascurati ulteriori elementi convergenti, già evidenziati dall'Amministrazione in primo grado e costituenti ulteriori indici di coerenza del quadro ricostruttivo posto a base del provvedimento impugnato, quali in particolare:

a) lo svolgimento di mansioni oggettivamente incompatibili con talune indennità percepite, segnatamente quelle di "fuori sede" (connesse all'imbarco e alla navigazione) e di "presenza esterna" (connesse ad attività operativa esterna);

b) la circostanza, non contestata dall'appellato, che la firma apposta dal Comandante della sezione operativa navale sulla documentazione amministrativa di fine mese (modelli C/8) non attesta l'avvenuta esecuzione dei servizi ivi indicati, trattandosi di tabella numerica riepilogativa verificabile dal Comandante solo a campione mediante comparazione con le scritture ufficiali – tanto che il medesimo Comandante è stato a sua volta sanzionato disciplinarmente e rimosso dall'incarico proprio per omessa verifica;

c) l'archiviazione del procedimento penale per truffa militare aggravata per difetto dell'elemento soggettivo del dolo – e non per insussistenza della materialità dei fatti contestati – accompagnata

dall'espressa indicazione, nella richiesta di archiviazione, della residua responsabilità contabile e disciplinare;

d) l'accertamento, all'esito del procedimento disciplinare di Corpo, della responsabilità del militare per aver inserito nelle comunicazioni amministrative di fine mese dati non coerenti con le scritture di servizio, con irrogazione della sanzione di cinque giorni di consegna di rigore, non impugnata.

17. In conclusione, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado deve essere respinto.

18. Le spese di ambedue i gradi di giudizio, da regolarsi secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo, tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014, n. 55 e dell'art. 26, comma 1, c.p.a. (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 148 del 2022, n. 5008 del 2018; sez. V, 9 luglio 2015, n. 3462).

19. La condanna dell'appellato ai sensi dell'art. 26, comma 1, c.p.a. rileva, infine, anche agli eventuali effetti di cui all'art. 2, comma 2-*quinqüies*, lettere a) e d), della legge 24 marzo 2001, n. 89, come da ultimo modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 148 del 2022).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna l'appellato al pagamento, in favore del Ministero appellante, delle spese del doppio grado di giudizio, che si liquidano in € 6.000,00, oltre spese generali e accessori di legge se dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Carmelina Addesso, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Consigliere, Estensore