

SENT. 137/05

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE PIEMONTE
IL GIUDICE UNICO DELLE PENSIONI

nella persona del Referendario dott. Luigi GILI;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

visti gli artt. 1 e 6 del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19;

visto l'art. 5 della legge 21 luglio 2000, n. 205;

visti gli artt. 131, 132, 420, 421, 429, 430 e 431 cod. proc. civ., nonché l'art. 26 del Reg. di proc. per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, di cui al R.D. 13 agosto 1933, n. 1038;

visto l'atto introduttivo del giudizio;

esaminati gli atti e i documenti tutti di causa;

uditi, alla pubblica udienza del 14 aprile 2005, il magistrato relatore dr. Luigi GILI, con l'assistenza del segretario d'udienza sig. Renzo PIASCO, il dott. Fiorenzo PRATO funzionario dell'I.N.P.D.A.P. (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche) - sede di Torino, all'uopo delegato, in rappresentanza dell'amministrazione convenuta, nonché la ricorrente rappresentata e difesa dall'Avv. Carlo BOSSO, giusta delega a margine del ricorso giurisdizionale, nonché il Rag. DI GIOIA per il Provveditorato interessato

ha emanato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio pensionistico iscritto al n. **16734/C** del Registro di segreteria, promosso dalla signora **Armanda AINARDI**, nata a Susa (TO) il 7/3/1928, ivi residente, alla data di proposizione del ricorso, in Via Fratelli Vallerio n. 30 ed elettivamente domiciliata in Torino, Corso Duca degli Abruzzi, n. 55 presso gli Avv.ti Giuseppe e Carlo BOSSO contro ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA PER I DIPENDENTI DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - INPDAP, in persona del legale rappresentante pro-tempore.

Considerato in

FATTO

L'INPDAP, con provvedimento in data 5/3/2004, chiedeva alla signora Armanda AINARDI la restituzione dell'importo di euro 9.811,92.

Tale somma costituisce, ad avviso dell'Amministrazione procedente, credito erariale prodotto da indebite erogazioni pensionistiche effettuate alla ricorrente, titolare di pensione diretta - iscrizione n. 12048535 con decorrenza dal 1/9/1989.

Più in particolare, il predetto credito erariale risulta dalla differenza fra il trattamento pensionistico provvisorio erogato a far data dal 1/9/1989 e quello definitivo di cui al decreto n. 1476 del 25/9/2001, registrato alla Corte dei Conti il 14/3/2003 e pervenuto all'Istituto previdenziale il 16/5/2003.

L'INPDAP, con la citata comunicazione, accertato il credito erariale asseritamente accumulatosi nel periodo 1/9/1989-31/3/2004 di erogazione del trattamento pensionistico provvisorio, nel richiedere alla signora AINARDI di rifondere il debito

di euro 9.811,92, informava quest'ultima che a decorrere dal 1/4/2004 avrebbe trattenuto l'importo di euro 338,34 mensili sulla pensione de qua.

Ricevuto l'invito a rimborsare la somma, la signora AINARDI proponeva ricorso introduttivo del presente giudizio, ricorso notificato all'INPDAP l'8/5/2004 e depositato presso la Segreteria della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti il 24/05/2004, al fine di ottenere l'annullamento dell'indebito ed una declaratoria di irripetibilità delle somme richieste dall'INPDAP con la comunicazione in premessa per il periodo 1/9/1989-31/3/2004.

Sostiene la ricorrente che dalla documentazione in atti, dal passaggio del trattamento provvisorio a quello definitivo, si sarebbe creato, per motivi non spiegati, un indebito pari ad euro 9.811,92 (ridotto a tale misura per applicazione d'ufficio della sanatoria di cui alla legge 662/1996).

In particolare, e con maggiore ampiezza esplicativa, la difesa sostiene che nell'indebito previdenziale - diversamente dalla regola civilistica di cui all'art. 2033 c.c. di incondizionata ripetibilità dell'indebito - trova applicazione il peculiare principio di settore che esclude la ripetizione in presenza di situazione di fatto avente come caratteristica la non addebitabilità al percipiente dell'erogazione non dovuta, tenendo, altresì, in considerazione il tempo trascorso fra l'inizio dell'erogazione parzialmente errata e la data in cui l'indebito viene comunicato al pensionato.

La difesa ha, pertanto, concluso chiedendo una declaratoria di irripetibilità delle somme richieste dall'INPDAP e, in via subordinata, di dichiarare prescritto il diritto dell'INPDAP a recuperare l'indebito formatosi nel periodo 1/9/1989-1/4/1994, e ciò stante la circostanza che, a fronte del regime decennale previsto dall'art. 2946 c.c., la prima richiesta di restituzione è stata formulata solo con la lettera del 5/3/2004.

L'INPDAP, costituitosi in giudizio con memoria del 22/3/2005, ha richiesto il

rigetto del ricorso nonché declaratoria di ripetibilità delle somme percepite nel decennio precedente la comunicazione di avvio del procedimento.

L'INPDAP si è opposta all'accoglimento del ricorso, eccependo, preliminarmente, il proprio difetto di legittimazione dato che il trattamento pensionistico era stato determinato dal Provveditorato agli Studi di Torino e, pertanto, solo quest'ultimo sarebbe stato il legittimo contraddittore.

Il Provveditorato interessato, ricevuto l'avviso di fissazione dell'udienza di discussione, si è costituito in giudizio, rimettendosi alle valutazioni della Corte.

All'odierna pubblica udienza, sentite le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il “thema decidendum” posto dal ricorso presentato dalla ricorrente riguarda la ripetibilità o meno delle somme erogate nel periodo 1/9/1989-31/3/2004 e derivanti dalla differenza fra il trattamento provvisorio di pensione e quello definitivo.

La difesa, in relazione all'indebito previdenziale oggetto della discussione, ha richiamato principi di settore che si discostano da quelli fissati dalla generale regola codicistica di cui all'art. 2033 c.c.

Secondo quest'ultima disposizione, in materia di pagamento d'indebito, chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha sempre diritto di ripetere ciò che ha pagato, salvo che si tratti di prestazione che costituisce offesa al buon costume.

Ciò premesso, occorre verificare se tale generale principio espliciti efficacia immediata e diretta anche in tema di indebito previdenziale, in presenza, cioè, di richieste di recupero di somme indebitamente corrisposte su trattamenti pensionistici.

In tale fattispecie, occorre tener presente che al momento del collocamento in quiescenza è corrisposta al percipiente una pensione provvisoria non esattamente determinata e che si protrae nel tempo finchè non viene calcolata la pensione definitiva.

Ciò accade conformemente al disposto di cui all'art. 162 del D.P.R. 29/12/1973, n. 1062, come modificato dall'art.7 del D.P.R. 19/4/1986, n. 138, secondo cui alla data di cessazione del servizio e sino all'inizio del pagamento della pensione definitiva sia corrisposto all'avente diritto un trattamento provvisorio determinato in relazione ai servizi prestati risultanti dalla documentazione in possesso dell'Amministrazione; qualora l'importo della pensione definitiva non sia uguale a quella concessa in via provvisoria l'Ente previdenziale deve provvedere alle variazioni, erogando il conguaglio se la pensione definitiva è superiore a quella provvisoria, ovvero recuperare quanto versato in eccedenza nel caso opposto.

Tale referente normativo appare, pertanto, avallare l'azione di recupero da parte dell'Ente previdenziale delle somme pagate in eccesso al pensionato a seguito della determinazione del trattamento pensionistico definitivo.

L'unica fattispecie normativa che in linea generale esclude la ripetizione e, pertanto, esclude che il percipiente debba restituire all'Ente previdenziale le somme ricevute in eccesso è quella di cui gli artt. 204 e seg. del D.P.R. n. 1092/1973, secondo cui è esclusa la ripetibilità delle somme erogate in base a trattamento pensionistico definitivo, modificato o revocato dopo un anno dalla concessione.

La ratio di una simile previsione è quella di far prevalere sull'eventuale pretesa dell'Amministrazione l'affidamento generato nel pensionato dalla concessione del trattamento definitivo di pensione e, di conseguenza, la buona fede del percipiente che introita somme che la stessa Amministrazione ha riconosciuto come

definitivamente dovute, dopo che il trattamento pensionistico ha subito nel tempo dei mutamenti.

Al riguardo, la stessa giurisprudenza contabile (v. Corte dei Conti, Sez. riun., 14 gennaio 1999, n. 1/QM; Corte dei Conti, Sez. II, 10 luglio 2002, n. 228) ha chiesto come l'affidamento dell'accipiens è ammissibile solo con riferimento ad una determinazione conclusa con carattere di definitività, per cui “ al di fuori delle ipotesi di cui agli artt. 205-206 del T.U. conseguenti a provvedimenti di revoca o modifica di pensioni definitive” che hanno carattere eccezionale e derogatorio e non sono suscettibili di interpretazione analogica “non sussista la possibilità per il giudice di attribuire rilievo alla buona fede del percettore per somme erroneamente corrisposte dall'Amministrazione sui trattamenti provvisori”.

Nella fattispecie in esame, la ripetizione dell'indebito risulta esercitata, a seguito del conguaglio fra le somme dovute a titolo di pensione definitiva con quelle pagate a titolo di pensione provvisoria, nel limite temporale previsto dai citati artt. 204 e seg. del D.P.R. 1092/1973.

Conseguentemente, appare pertinente il richiamo - operato dalla difesa - alla giurisprudenza della Corte Costituzionale ed anche a quella contabile soprattutto di primo grado, secondo cui l'erroneità dell'erogazione di somme non dovute non legittima l'azione di recupero da parte dell'Ente previdenziale nei confronti del percipiente quando questi abbia ricevuto le somme in buona fede e sia trascorso un tempo così lungo da indurre nel medesimo il ragionevole convincimento che le somme risultassero effettivamente dovute (Corte dei Conti. Sez. giurisd. Piemonte, 15 settembre 2003, n. 1590; Sez. giurisd. Sicilia, 2 gennaio 2004, n. 1).

Ciò costituirebbe il corollario di quanto autorevolmente statuito dal Giudice delle Leggi secondo cui, nel settore previdenziale, sembra essersi affermato un principio di

settore per cui “ diversamente dalla regola civilistica di incondizionata ripetibilità dell'indebito, trova applicazione la diversa regola, propria di tale sottosistema, che esclude la ripetizione in presenza di una situazione di fatti aventi come minimo comune denominatore la non addebitabilità al percipiente dell'erogazione non dovuta” (Corte Cost., 24 maggio 1996, n. 166).

Ad avviso di questo giudice, e conformemente all'avviso espresso dalla Sezione (v. “ex plurimis”, sent. n. 346 del 13 novembre 2003), la regola dell'irripetibilità - normativamente contemplata dalle disposizioni citate - delle sole somme erogate in base a pensione definitiva appare applicabile solo se il periodo di tempo intercorrente fra la concessione del trattamento provvisorio e l'erogazione del definitivo è tale da non indurre in errore il percipiente in buona fede che faccia affidamento sulla pensione per soddisfare le sue esigenze di vita.

In effetti, al momento del collocamento in quiescenza del dipendente viene ad instaurarsi un procedimento amministrativo di concessione del trattamento pensionistico che contempla sia l'accertamento del diritto al trattamento stesso che la determinazione dell'ammontare dovuto.

La mancanza di una norma che indichi il termine entro il quale il procedimento deve concludersi non implica che al procedimento non sia applicabile alcun termine e che l'Amministrazione possa prostrarlo indefinitamente senza giungere alla sua conclusione.

Non a caso l'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) stabilisce che ogni amministrazione deve determinare il termine entro il quale ogni procedimento deve concludersi, a meno che il termine stesso sia già determinato dalla legge e che in mancanza di determinazioni dell'amministrazione il

procedimento deve concludersi entro trenta giorni.

Si tratta di un principio di civiltà giuridica diretto a favorire l'efficienza dell'azione amministrativa e ad evitare che l'incertezza delle situazioni giuridiche si prolunghi indefinitamente, con danno sia per l'amministrazione che, soprattutto, per il cittadino.

Appare, pertanto, ragionevole ritenere che a soprattutto, per dirla con la Corte Costituzionale, nel sottosistema, esista una norma generale che impone all'Amministrazione di appartenenza del pensionato ed all'ente previdenziale di concludere in tempi brevi e ragionevoli il procedimento per la concessione del trattamento definitivo di pensione; qualora tale termine venga superato, deve ritenersi consolidato il diritto del pensionato a percepire il trattamento pensionistico provvisorio, anche ove ecceda quello definitivo, poiché il pensionato può ritenere in buona fede che il procedimento di concessione della pensione si sia ormai concluso.

Così posta la questione ed in relazione al “thema decidendum”, occorre stabilire se a causa dell'inerzia dell'amministrazione che ha protrato indefinitamente un procedimento amministrativo, il diritto al mantenimento delle somme si sia consolidato nel percipiente, tenendo presente il ricordato limite alla ripetizione rappresentato dalla circostanza secondo cui il pensionato in buona fede, decorso un congruo lasso di tempo, sia portato ragionevolmente a ritenere concluso il procedimento per la concessione della pensione definitiva.

L'applicazione del principio sopra esposto al caso di specie comporta l'accoglimento della domanda proposta dalla signora AINARDI e la dichiarazione dell'irripetibilità delle somme a quest'ultima erogate nel periodo 1/9/1989-31/3/2004, restando così assorbita l'eccezione di prescrizione decennale ex art. 2946 c.c. con conseguente esclusione della “repetitio indebitum” sui ratei maturati nel decennio

precedente la richiesta di rifusione.

Risulta, infatti, che la ricorrente è stata collocata in quiescenza a far data dal 1° settembre 1989 e che, perlomeno a partire da tale data, è stato avviato il procedimento per la concessione del trattamento pensionistico definitivo ed è stato concesso il trattamento provvisorio.

Il procedimento si è protratto sino al mese di marzo 2004, allorquando è stato comunicato alla ricorrente l'esistenza di un indebito derivante dalla determinazione del trattamento provvisorio definitivo.

Il protrarsi del procedimento di determinazione del trattamento pensionistico per un periodo quasi prossimo ai **quindici anni** senza che la ricorrente sia stata interpellata o abbia omesso di fornire dati od informazioni all'Amministrazione e, di conseguenza, non cagionato da comportamento della pensionata, è palesemente ingiustificato e legittima la percezione da parte della ricorrente delle somme erogate dall'ente previdenziale, posto che appare ragionevole ritenere che la ricorrente in buona fede fosse ormai convinta che il procedimento fosse concluso e che il trattamento pensionistico inizialmente attribuito fosse definitivo ed esatto.

Deve essere, conseguentemente, dichiarata l'irripetibilità delle somme rivendicate dall'INPDAP con il provvedimento in data 5 marzo 2004.

L'irripetibilità dell'importo di euro 9.811,92, per le ragioni sopra esposte, comporta l'illegittimità del recupero che, in applicazione del citato provvedimento, l'INPDAP aveva attivato ed il diritto della signora AINARDI ad ottenere la restituzione di ogni somma.

Le eventuali somme recuperate dall'Amministrazione vanno restituite maggiorate degli interessi legali dalla data di ogni trattenuta mensile fino all'effettivo soddisfo ma non della rivalutazione monetaria, non trattandosi di arretrati pensionistici non

corrisposti (e, così, di crediti aventi natura di retribuzione differita) ma di somme corrisposte per l'applicazione dell'eccezionale disciplina preclusiva, in materia pensionistica, della ripetizione di somme non dovute.

Sussistono giusti motivi, inerenti alla natura ed alla complessità della controversia, per disporre la compensazione delle spese.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti-Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando, **accoglie** il ricorso n. 16734/C, presentato dalla signora Armanda AINARDI e per l'effetto accerta l'irripetibilità delle somme maturate nel periodo 1/9/1989-31/3/2004 ed il diritto della ricorrente ad ottenere le somme eventualmente recuperate dall'INPDAP, maggiorate degli interessi legali dalla data di ogni trattenuta mensile fino all'effettivo soddisfo.

Ordina la restituzione degli atti all'autorità amministrativa affinché assumi i provvedimenti di competenza.

Compensa le spese di giudizio.

Così deciso in Torino, nella camera di consiglio del 14 aprile 2005.

Il Giudice Unico
(F.to Dott. Luigi GILI)

Depositata in Segreteria il **26 Aprile 2005**

Per Il Direttore della Segreteria
(F.to Luciano LANDOLINA)