

R.G. 1865/2020 (cui è riunito R.G. 1990/2020)



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DI APPELLO DI NAPOLI**

Sezione controversie di lavoro e di previdenza ed assistenza composta dai magistrati:

Dott.ssa *Raffaella Genovese*
Dott. Sebastiano Napolitano
Dott. Arturo Avolio

Presidente
Consigliere
Consigliere rel.

Riunita in camera di consiglio ha pronunciato, all'udienza del 12.2.2024, la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 1000/2018 (cui è riunito R.G. 1990/2020) R.G. LAVORO E
PREVIDENZA

TRA

[REDACTED], rappresentata e difesa dagli avv. [REDACTED] [REDACTED]

APPELLANTE

E

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dall'avv. *Anna Di Stefano*,

APPELLANTE INCIDENTALE

Oggetto: indebito assistenziale - requisito sanitario - revoca - decorrenza dell'indebito
dalla visita medica.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza n. 1032 del 2020 il Tribunale di Napoli, quale giudice del lavoro, ha accolto
parzialmente il ricorso proposto da [REDACTED] e compensando le spese di lite.



L'istante, in primo grado, ha esposto che l'INPS con nota del 2.5.2016, aveva comunicato l'indebita percezione dell'importo di euro 5.915,98 sulla pensione di invalidità civile 00523119 con riferimento al periodo 1.7.2006/31.8.2007. La prestazione era stata revocata per l'accertata insussistenza del requisito sanitario. Ha allegato la propria buona fede chiedendo accertarsi l'irripetibilità dell'indebito.

Il Tribunale di Napoli ha ritenuto che con comunicazione del 25.7.2007 era stato comunicato al [REDACTED] il recupero dell'indebito e, pertanto, solo da tale data poteva essere pretesa la restituzione della somma percepita e non dalla data della visita medica. Conseguentemente ha ritenuto l'inesistenza dell'indebito fino al 25.7.2007 compensando le spese di lite.

Con appello depositato in data 12.8.2020 [REDACTED] ha adito questa Corte di Appello impugnando la sentenza nella parte in cui ha compensato le spese di lite.

Si è costituito l'INPS opponendosi alla domanda.

Con atto depositato in data 17.9.2020 l'Istituto ha spiegato autonomo appello (r.g. 1990/2020) avverso la stessa sentenza contestando la decisione di far decorrere l'indebito solo dalla data della comunicazione dello stesso (25.7.2007) e non dall'accertamento dell'insussistenza del requisito sanitario (1.7.2006).

Il fascicolo è stato assegnato al nuovo relatore (assegnatario dell'intero ruolo a decorrere dal 9 giugno 2023), con udienza già fissata per il 12.2.2024, sostituita dalla trattazione scritta ex artt.127 c.3, 127 ter.

All'odierna udienza, acquisite le note dei procuratori delle parti, disposta la riunione dei due giudizi, la Corte ha deciso la causa con trattazione scritta come da dispositivo in atti.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Per ragioni di ordine logico va preliminarmente esaminato l'appello incidentale dell'Istituto.

L'appello dell'INPS è fondato.



2. Come chiarito, infatti, dalla Cassazione con sentenza n. 6610 del 2005, la decorrenza dell'indebito va individuata nella data dell'accertamento sanitario dell'insussistenza del requisito e non da quella, successiva, della comunicazione dell'indebito.

Né, in senso contrario, possono valere le scarse motivazioni della, più recente, sentenza della Suprema corte n. 24180 del 2022 la quale, al contrario, ha affermato che *"l'indebito (assistenziale) che si è determinato per il venir meno del requisito sanitario, a seguito di visita di revisione, abilita alla restituzione solo a far tempo dal provvedimento con cui l'esito di detto accertamento sia comunicato al percipiente, salvo che l'erogazione indebita sia addebitabile all'assistito e non sussistano le condizioni di un legittimo affidamento"*. A fronte di tale asserzione continuano a condividersi le argomentazioni della pronuncia del 2005.

È necessario prendere le mosse dal richiamo di alcuni principi generali, indispensabile ai fini dell'interpretazione della complessa normativa di settore e della valutazione di conformità alla Costituzione, che consenta soprattutto, in presenza di elementi letterali non univoci, di individuare "l'intenzione del legislatore", intesa, com'è noto, quale volontà dell'ordinamento risultante dalla ratio legis, sintesi dei motivi, fondamento e scopo della disposizione che il giudice è chiamato ad applicare (cfr. Cass. 3550/1988).

3. Le prestazioni economiche agli invalidi civili costituiscono l'oggetto di obbligazioni (pubbliche) ex lege, in quanto nascono al verificarsi dei fatti previsti dalle norme. Di conseguenza, i procedimenti amministrativi preordinati ad accertare tali fatti e, quindi, l'esistenza o l'inesistenza dell'obbligazione (originaria o sopravvenuta), ancorché i detti fatti siano complessi ed il relativo accertamento abbia natura critica, cioè di giudizio, con l'opinabilità che contrassegna tutti i giudizi, rivestono natura meramente ricognitiva, funzionale all'attuazione dei rapporti obbligatori, perciò escludendo la configurabilità di poteri amministrativi e di provvedimenti costitutivi degli effetti (giurisprudenza pacifica: cfr. per tutte, Cass., sez. un., 8 aprile 1975, n. 1261 e 24 ottobre 1991, n. 11329).

4. Ciò implica che il diritto nasce in coincidenza con l'insorgenza dei requisiti e non certo per effetto degli atti cd. di "concessione", come impropriamente talora denominati dalle norme; allo stesso modo, i cd. atti di revoca non sono altro che ricognizioni in ordine all'inesistenza originaria o sopravvenuta dell'obbligazione e non certo provvedimenti



espressione della cd. "autotutela amministrativa", che è potere discrezionale di apprezzamento della conformità della situazione all'interesse pubblico (vedi, per tutte, Cass. 256/2001; 8713/1999; 5138/1994).

5. Il descritto assetto ordinamentale si pone in diretta derivazione dai principi espressi dall'art. 38 Cost., attributivi del "diritto" al mantenimento e all'assistenza sociale spettante ai cittadini inabili e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, nonché del diritto alla previdenza per i lavoratori.

In linea generale, perciò, le prestazioni derivanti dalla solidarietà sociale non possono riconoscersi a coloro che non possiedono i requisiti previsti dalla legge per essere titolari del diritto. A questa regola, può derogare il legislatore mediante espresse previsioni e per casi specifici, ove ritenga di privilegiare l'affidamento determinato dall'attribuzione di fatto di una prestazione per un lasso notevole di tempo (si veda il disposto dell'art. 9, comma 1, d. lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, circa la rettificabilità degli errori commessi dall'Inail nell'attribuzione di prestazione entro il termine massimo di dieci anni).

6. Ne discende l'applicabilità del principio generale di cui è espressione l'art. 2033 c.c., secondo il quale ogni erogazione attribuita in assenza dei requisiti prescritti dalla legge è da considerare indebita e soggetta a ripetizione.

Tuttavia, nel settore della previdenza e dell'assistenza obbligatorie si è affermato, ed è venuto via via consolidandosi, un principio di settore secondo il quale, in luogo della generale regola codicistica di incondizionata ripetibilità dell'indebito, trova applicazione la regola, propria di tale sottosistema, che esclude viceversa la ripetizione in presenza di situazioni di fatto variamente articolate, ma comunque avente generalmente come minimo comune denominatore la non addebitabilità al percipiente della erogazione non dovuta ed una situazione idonea a generare affidamento.

7. Al riguardo, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha rilevato che il canone dell'art. 38 Cost. appresta al descritto principio di settore una garanzia costituzionale in funzione della soddisfazione di essenziali esigenze di vita della parte più debole del rapporto obbligatorio, che verrebbero ad essere contraddette dalla indiscriminata ripetizione di



prestazioni naturaliter già consumate in correlazione - e nei limiti - della loro destinazione alimentare (C. cost. n. 39 del 1993; n. 431 del 1993).

8. Nello specifico ambito delle prestazioni economiche corrisposte agli invalidi civili, la disciplina particolare della ripetibilità delle prestazioni indebitamente erogate va ricercata nella normativa appositamente dettata in materia, non potendo trovare applicazione in via analogica - ma neppure estensiva stante il carattere derogatorio dell'art. 2033 c.c. di disposizioni di questo genere - le regole dettate con riferimento alle pensioni o altri trattamenti previdenziali.

Su questo specifico punto si è espressa la Corte costituzionale, giudicando manifestamente infondate le q.l.c., in riferimento agli art. 3 e 38 comma 1 cost., dell'art. 1, commi 260-265, l. 23 dicembre 1996, n. 662, e dell'art. 52, comma 2, l. 9 marzo 1989, n. 88, nelle parti in cui, pongono limiti alla ripetibilità dell'indebito previdenziale ma non anche di quello assistenziale.

9. Ha precisato il giudice delle leggi che, a seguito delle modifiche del quadro normativo introdotte dall'art. 4 d.l. n. 323 del 1996 e dall'art. 37, comma 8, l. 23 dicembre 1998, n. 448, si è realizzato un avvicinamento della disciplina, sia transitoria che a regime, della indebita percezione delle prestazioni assistenziali a quella dell'indebito previdenziale, per effetto del quale avvicinamento la normativa censurata può dirsi del tutto rispettosa degli invocati parametri in quanto, attesa la peculiarità dell'accertamento dell'insussistenza del requisito sanitario richiesto per ottenere le prestazioni assistenziali, non è necessario che la disciplina che ne regola le conseguenze sia assolutamente identica a quella relativa all'indebita percezione delle prestazioni previdenziali, e considerato che gli assistiti risultano tutelati in modo idoneo e quindi nel rispetto dell'art. 38 comma 1 Cost. (Corte costituzionale, 27 ottobre 2000, n. 448; 22 luglio 2004, n. 264).

10. In tema di ripetizione delle prestazioni indebitamente erogate agli invalidi civili, la prima delle norme di disciplina specifica da considerare è l'art. 3-ter del d.l. 23 dicembre 1976, n. 850, convertito con modificazioni nella legge 21 febbraio 1977, n. 29: Gli organi preposti alla concessione di benefici economici a favore dei ciechi civili, invalidi civili e sordomuti hanno facoltà, in ogni tempo, di accertare la sussistenza delle condizioni per il godimento



dei benefici previsti, disponendo la eventuale revoca delle concessioni con effetto dal primo giorno del mese successivo alla data del relativo provvedimento. Non può essere chiesta la restituzione delle somme dovute dai ciechi civili, invalidi civili e sordomuti, nei confronti dei quali sia stata disposta la revoca dei benefici anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto.

11. L'effettiva portata normativa della disposizione si comprende alla stregua della natura della fattispecie come sopra precisata: la norma, nella parte in cui stabilisce che l'amministrazione che accerti l'inesistenza dell'obbligazione deve dichiararlo con atto formale, denominato "revoca", e che la soppressione dei benefici economici opera dal primo giorno del mese successivo alla data dell'atto, intende incidere proprio sulle obbligazioni nascenti dall'art. 2033 c.c., impedendo l'assoggettamento a ripetizione di tutte le erogazioni effettuate prima della data indicata (e comunque prima dell'entrata in vigore della disposizione).

12. Una nuova regolamentazione dell'indebito è stata dettata dall'art. 11, comma 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537: La Direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra del Ministero del tesoro procede a verifiche programmate, da effettuare anche senza preavviso, con riferimento privilegiato alle zone a più alta densità di beneficiari di pensioni, assegni e indennità. Nel caso di accertata insussistenza dei requisiti prescritti per il godimento dei benefici, e se il beneficiario non rinuncia a goderne dalla dell'accertamento, sono assoggettati a ripetizione tutti i ratei versati nell'ultimo anno precedente la data stessa.

La nuova disciplina, dunque, ha sostituito il riferimento al tempo di adozione del formale atto di revoca dei benefici con la data (anteriore) dell'accertamento dell'insussistenza dei requisiti, al fine di segnare i confini dell'irripetibilità, rendendo peraltro ripetibili anche i ratei percepiti nell'anno precedente la data stessa ove il beneficiario non intenda adeguarsi all'accertamento sfavorevole. Avendo la nuova legge regolato l'intera materia della ripetizione dei ratei riscossi indebitamente, ne è risultata, ai sensi dell'art. 15 disp. att. c.c., l'abrogazione delle disposizioni recate dall'art. 3-ter d.l. 865/1976.

13. Il principio del riferimento alla data dell'accertamento dell'insussistenza dei requisiti, ai fini della ripetizione dei ratei indebitamente versati, è rimasto fermo nei successivi sviluppi



della legislazione in materia, che si è limitata ad eliminare la sanzione, per più versi atipica, dell'estensione della ripetibilità per l'interessato che intenda contestare i risultati dell'accertamento, e a dettare ulteriori regole sui comportamenti che l'amministrazione deve tenere.

14. Infatti, il decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito nella legge 8 agosto 1996, n. 425, all'art. 4, comma 3-ter, ha disposto che, in caso di accertata insussistenza dei requisiti sanitari (ad opera della commissione sanitaria prevista dallo stesso testo normativo), la Direzione generale del Tesoro provvede, entro novanta giorni dalla data della visita di verifica o degli ulteriori accertamenti che si rendessero necessari, alla revoca delle provvidenze in godimento a decorrere dalla data della visita di verifica; il comma 3-nonies dello stesso articolo reca poi l'abrogazione espressa del comma 4 dell'art. 11, l. 24 dicembre 1993, n. 537.

15. Altra fonte normativa è costituita dalle disposizioni contenute nell'art. 5, comma 5, del d.P.R. 21 settembre 1994, n. 698, regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (cd. di "delegificazione"), avente ad esclusivo oggetto, giusta i criteri di delega contenuti nell'art. 11, comma 1, l. 537/1993, il riordinamento dei procedimenti in materia di invalidità civile, cecità civile e sordomutismo. Secondo queste disposizioni, nel caso di accertata insussistenza dei requisiti, si dà luogo all'immediata sospensione cautelativa del pagamento delle prestazioni, da notificarsi entro trenta giorni dalla data del provvedimento di sospensione, mentre il successivo formale provvedimento di revoca produce effetti dalla data dell'accertata insussistenza dei requisiti prescritti.

16. Vi sono, poi, le norme in tema di Piano straordinario di verifica delle invalidità civili dettate dall'art. 52 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che, nel testo successivamente modificato dall'art. 37 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, reca, nelle parti che interessano, le seguenti disposizioni: 1. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica attua, dal 1° giugno 1998 al 31 dicembre 2000, un piano straordinario di circa 100.000 accertamenti di verifica nei confronti prioritariamente dei titolari di benefici economici di invalidità civile che non hanno presentato l'autocertificazione di cui al comma 1 dell'articolo 4 del decreto - legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito, con modificazioni,



dalla legge 8 agosto 1996, n. 425. 2. In caso di mancata presentazione dell'autocertificazione di cui al comma 2 dell'articolo 4 del decreto - legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 425, il Ministero del Tesoro - Direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra - provvede entro e non oltre 120 giorni alla verifica della sussistenza dei requisiti sanitari che hanno dato luogo alle provvidenze economiche indicate nel citato comma rimanendo impregiudicate le azioni dell'amministrazione ai sensi degli articoli 2033 e 2946 del codice civile.

17. Ulteriori disposizioni in materia sono state dettate, infine, dalla legge 23 dicembre 1998, n. 448, il cui art. 37, comma 8, prevede che, caso di accertata insussistenza dei requisiti sanitari, il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dispone l'immediata sospensione dell'erogazione del beneficio in godimento e provvede, entro i novanta giorni successivi, alla revoca delle provvidenze economiche a decorrere dalla data della visita di verifica.

18. In conclusione, non è mutata l'impostazione di fondo, preordinata ad escludere la restituzione di prestazioni indebitamente ricevute prima dell'accertamento in sede amministrativa della mancanza (originaria o sopravvenuta) dei requisiti, derogata solo, in peius per gli assistiti, dalla norma contenuta nell'art. 11, comma 4, l. 537/1993, peraltro abrogata in tempi relativamente brevi.

Nondimeno, a cominciare dall'intervento legislativo del 1993, il quadro normativo precedente risulta innovato perché l'accertamento amministrativo dell'insussistenza dell'obbligazione è stato fatto coincidere con quello eseguito dagli organi tecnici (le apposite commissioni competenti per la visita di revisione) e non più con il provvedimento formale di revoca (il quale, appunto, come ha precisato il d.l. 325/1996, retroagisce alla data della verifica).

19. La ricognizione della normativa ed i principi generali precisati consentono agevolmente di concludere nel senso che le erogazioni indebite effettuate dopo l'accertamento dell'insussistenza dei requisiti non sono sottratte alla regola generale dell'art. 2033 c.c. Per affermare il contrario, in presenza, appunto, di deroghe al principio generale, sarebbe necessaria l'individuazione di una norma che in tal senso disponga. Ma, come si è



constatato, le norme contemplano, in linea di massima, l'irripetibilità delle sole prestazioni effettuate fino alla data dell'accertamento amministrativo dell'inesistenza dei requisiti.

20. Per queste ragioni la giurisprudenza della Corte si è orientata nel senso dell'irrelevanza ai fini della ripetizione dei ratei indebitamente riscossi, del mancato rispetto delle norme che impongono all'amministrazione di prontamente attivarsi, sospendendo i pagamenti ed emanando il formale provvedimento di revoca entro termini prefissati, siccome tali atti (sospensione e revoca) non concretano esercizio di poteri amministrativi, ma si sostanziano in meri accertamenti, in atti di gestione del rapporto obbligatorio; come dimostra anche il fatto che i termini sono stati per la prima volta previsti proprio da un regolamento emanato in tema di strutturazione dei procedimenti amministrativi; si è, dunque, in presenza di disposizioni organizzatorie, preordinate ad impedire - anche collegando all'inosservanza la responsabilità degli organi per danno erariale - proprio che siano effettuate prestazioni indebite, le quali sia poi necessario ripetere, non certo a sancire l'irripetibilità delle stesse quale sanzione per l'inosservanza, dei termini; né, così interpretato, il sistema normativo che ne risulta può essere giudicato non rispettoso dell'equilibrato bilanciamento degli interessi imposto dall'art. 38 Cost., atteso che appare ragionevole che sia la data dell'accertamento amministrativo, ancorché precedente il formale atto di revoca, a segnare la fine dell'affidamento dell'assistito nella definitività dell'attribuzione patrimoniale ricevuta (Cass. 6091/2002; 14590/2002; 18299/2002; 16260/2003; 2056/2004).

La Corte costituzionale, del resto, con la citata decisione n. 448 del 2000, ha ritenuto la disciplina di settore, così interpretata, come idonea ad approntare una tutela idonea, rispettosa dell'art. 38, primo comma, Cost., in favore di chi prima della visita di verifica abbia in buona fede percepito le prestazioni erogate, mentre, in ragione della peculiarità dell'accertamento dell'insussistenza del requisito sanitario, si giustifica, anche con riferimento al principio di eguaglianza, la ripetibilità dei ratei successivamente percepiti (la garanzia dell'art. 24 risulta estranea alla materia, che in nessun modo coinvolge la tutela giurisdizionale).

20. Tanto premesso, venendo ai fatti di causa, deve ritenersi che erroneamente il giudice di prime cure ha fatto decorrere l'indebito dalla comunicazione invece che dall'accertamento



medico.

Per tale ragione l'appello dell'Istituto va accolto e, conseguentemente, va rigettata la domanda spiegata dal [REDACTED] in primo grado.

21. L'accoglimento dell'appello dell'INPS assorbe la decisione sull'appello dell'Ascione in punto di spese.

22. Le spese del doppio grado vanno compensate attesa l'oscillazione giurisprudenziale sulla materia in esame.

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando sull'appello proposto da Pasqualina Nappi, così provvede:

1. accoglie l'appello dell'INPS;
2. rigetta l'appello di Ascione Rosanna;
3. compensa le spese del doppio grado.

.Napoli, 12.2.2024

Il Consigliere est.
Dott. Arturo Avolio

Il Presidente
Dott. Raffaella Genovese

