



TRIBUNALE DI NAPOLI NORD - SEZIONE LAVORO

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Giudice del lavoro del Tribunale di Napoli Nord, dott.ssa Rosa Pacelli ha pronunciato, all'esito del deposito di note sostitutive d'udienza ex art. 127 ter c.p.c., la seguente

S E N T E N Z A

Nella Causa iscritta al n. R.G. 6024/2023

TRA

ABATE ANNA, nata il 24.09.1976 a Trentola Ducenta (Ce), rappresentata e difesa dall'avv.to Biagio Sagliocco, presso il cui studio elettivamente domicilia, come in atti

ricorrente

E

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE - I.N.P.S., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv.to Itala De Benedictis, elettivamente domiciliato in Caserta, come in atti

resistente

Oggetto: ripetizione di indebito

Motivi della decisione

Con ricorso depositato il 17.05.2023, la ricorrente in epigrafe ha impugnato la richiesta di restituzione di indebito sulla cat. INV. CIV. ex lege 118/71 n.07061774, inviatele con raccomandata n. 66482522522-3 del 14.04.2023, per un importo di € 8.388,44 relativo al periodo dal 01/11/2021 al 28/02/2023.

Nello specifico, ha dedotto di essere stata riconosciuta in via

amministrativa invalida al 100% ex art. 2 e 12 L. 118/71 con indennità di accompagnamento ex lege 18/80 e 508/88 a far data dal 05/11/2020, come da verbale n. 3930871000648, e di non aver mai ricevuto alcuna comunicazione di revoca/sospensione dall'Istituto.

Ha, quindi, eccepito: la prescrizione triennale della pretesa ex art. 3 comma 9 della L. n. 335/95; l'assenza di dolo, con conseguente applicabilità dell'art. 52 L. 88/1989; il superamento del limite di un anno per il recupero ex art. 13 L. 412/1991; la carenza di motivazione del provvedimento di indebito.

Tanto premesso, ha chiesto l'accertamento negativo della pretesa restitutoria dell'INPS, con vittoria di spese e attribuzione.

L'INPS, regolarmente costituitosi, ha contestato tutto quanto ex adverso dedotto, eccependo nello specifico di aver inviato alla ricorrente con raccomandata AR notificata in data 27.10.2021 verbale di revisione del 01.10.2021, col quale le veniva riconosciuta un'invalidità del 100% senza necessità di accompagnamento con decorrenza dal mese di novembre 2021.

Ha eccepito, inoltre: l'applicabilità del termine di prescrizione decennale ex art. 2946 c.c.; la inapplicabilità al caso di specie della sanatoria di cui all'art. 52, L. 88/1989, nonché dell'art. 13, L. n. 412/1991; l'assenza di prova circa la sussistenza dei presupposti del diritto a percepire la prestazione indebita. Ha, pertanto, eccepito la legittimità della ripetizione delle somme sin dalla comunicazione della visita di revisione, chiedendo il rigetto del ricorso con vittoria di spese.

Acquisiti agli atti i documenti prodotti, verificata la rituale comunicazione del decreto di invito per la trattazione scritta a tutte le parti costituite, all'esito del deposito di note sostitutive dell'udienza del 05.03.2023 ex art. 127 ter c.p.c., il Giudicante ha deciso la causa con sentenza.

La domanda è infondata e va, pertanto, rigettata per i motivi di seguito esposti.

Il presente giudizio ha ad oggetto l'accertamento negativo del debito pari a € 8.388,44 e relativo alla prestazione di invalidità civile percepita dalla ricorrente dal 01.11.2021 al 28.02.2023.

Pertanto, non è esperita un'azione di annullamento del provvedimento amministrativo emesso dall'I.N.P.S., ma un'azione di accertamento negativo della pretesa restitutoria avanzata dall'ente previdenziale.

Difatti, il giudizio di non ha ad oggetto l'atto od il provvedimento amministrativo emesso dall'I.N.P.S., bensì l'accertamento del debito in presenza di tutti i requisiti previsti direttamente dalla legge.

Nel caso di specie, quindi, non sussiste alcuna attività provvedimentale ed autoritativa da parte dell'I.N.P.S.

Occorre evidenziare, in via generale, che i provvedimenti amministrativi emessi dall'I.N.P.S., in ordine all'erogazione di una prestazione previdenziale od assistenziale, non hanno e non possono mai avere natura costitutiva del diritto fatto valere, ma costituiscono meri atti ricognitivi, con la sola funzione di certazione o di mero accertamento dei requisiti previsti direttamente dalla legge. Il che costituisce il logico corollario delle caratteristiche strutturali e funzionali dell'intero sistema previdenziale ed assistenziale proprio perché è lo stesso legislatore a stabilire in modo puntuale quali siano i presupposti per l'erogazione di ogni singola prestazione per cui l'I.N.P.S. svolge una funzione di mero accertamento.

In definitiva, quindi, si tratta di un'attività vincolata nell'interesse del privato senza alcun margine di discrezionalità.

Se, infatti, l'I.N.P.S. fosse titolare di un ampio potere discrezionale e se la legge non avesse individuato in modo puntuale i requisiti per l'erogazione di ogni prestazione, il provvedimento avrebbe natura concessoria e costitutiva ed il privato sarebbe titolare non di un diritto soggettivo perfetto ma di un mero interesse legittimo di tipo pretensivo (cfr. ad es. Cass. sez. un. 529/2000, 13664/2002 e 24862/2006).

Tali considerazioni sono state, tra l'altro, ribadite dalla giurisprudenza più recente in caso di revoca della prestazione assistenziale o previdenziale (cfr. Cass. 3404/2006 e 3688/2015). La Suprema Corte, inoltre, in una

recente pronuncia (Cass. 31954/2019), riguardante la cancellazione degli elenchi dei lavoratori agricoli, ha evidenziato che “dalla natura meramente ricognitiva del procedimento amministrativo preordinato all'accertamento, alla liquidazione e all'adempimento delle prestazioni previdenziali in favore dell'assicurato deriva che l'inosservanza, da parte del competente istituto previdenziale, delle regole proprie di questo procedimento, così come, più in generale, delle prescrizioni concernenti il giusto procedimento dettate dalla L. n. 241 del 1990, o dei precetti di buona fede e correttezza, non dispiega incidenza alcuna sul rapporto obbligatorio avente ad oggetto tale prestazione, dal momento che il rapporto giuridico previdenziale, nascendo ex lege al verificarsi dei requisiti previsti, è interamente devoluto alla cognizione del giudice ordinario, non operando in proposito i divieti riconducibili alla previsione della L. n. 2248 del 1865, art. 4, all. E, e ne ha logicamente derivato che, stante l'indifferenza del procedimento amministrativo rispetto alla consistenza della sua situazione soggettiva, l'assicurato non può, in difetto dei fatti costitutivi della relativa obbligazione, fondare la pretesa giudiziale di pagamento della prestazione previdenziale su eventuali disfunzioni procedurali addebitabili all'istituto o su una carente o insufficiente motivazione del provvedimento di diniego della prestazione, potendo semmai in tali casi, ricorrendone in concreto i presupposti, far valere il proprio diritto al risarcimento dei danni eventualmente cagionatigli dal comportamento dell'istituto medesimo (così, espressamente, Cass. nn. 2804 del 2003 e 9986 del 2009, alle quali ha dato seguito, tra le più recenti, Cass. n. 20604 del 2014). Questi principi vanno qui ribaditi anche nell'ipotesi in cui, come nella specie, il procedimento amministrativo sia stato avviato a seguito di un'attività ispettiva dell'ente previdenziale, che abbia accertato l'insussistenza di uno o più requisiti per il valido costituirsi del rapporto previdenziale. Fermo restando, anche in questo caso, l'obbligo dell'ente previdenziale di agire nel rispetto della legge del procedimento, va infatti rilevato che i termini della questione non mutano a seconda del fatto che, invece che del procedimento amministrativo volto all'attribuzione di una data

prestazione, si discuta del procedimento amministrativo di secondo grado con cui l'ente previdenziale, che è preposto anche alla verifica dei requisiti per la corretta instaurazione del rapporto previdenziale, eserciti, una volta accertata la loro insussistenza, la potestà, a seconda dei casi, di annullamento del rapporto o di revoca della prestazione, giacchè questa potestà, ancorchè espressione di quella potestà generale di cui ogni amministrazione è dotata per ordinare la propria attività alla volontà di legge, si colora pur sempre in funzione del contenuto del procedimento (e del provvedimento) che assume a proprio oggetto, di talchè, ove la disciplina di quest'ultimo sia costruita in modo tale che del rapporto e della situazione soggettiva del privato conosca interamente l'autorità giudiziaria ordinaria, rileverà pur sempre la sussistenza o insussistenza del diritto, per come accertata in giudizio, senza che a tale specifico fine abbiano importanza eventuali disfunzioni del procedimento o carenze di motivazione del provvedimento che l'abbia concluso”.

Ne discende che sono inconferenti al presente thema decidendum tutti i motivi formulati da parte ricorrente che riguardano le dedotte irregolarità del procedimento amministrativo e la violazione dei principi e delle norme della L. 241/1990, ivi compreso l'obbligo di motivazione di cui all'art. 3.

Come detto, infatti, si tratta di posizioni giuridiche non legate ad alcun interesse legittimo né ad alcuna discrezionalità amministrativa, con la conseguente irrilevanza del riferimento all'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, L. 241/90, censura riguardante la mera regolarità dell'azione amministrativa, non dirimente ai fini dell'accertamento del diritto oggetto della presente controversia.

Ancora, in tema di indebiti assistenziali, e dovendo trovare applicazione l'art. 2033 c.c., il termine di prescrizione per la ripetizione delle somme indebitamente corrisposte è quello decennale, il quale inizia a decorrere dalla data del pagamento (inter alia, Cass. n. 10250/2014).

Nel caso di specie, pertanto, il diritto alla ripetizione non risulta prescritto.

Venendo alle allegazioni relative alla mancata conoscenza della

revoca/sospensione della prestazione e all'applicabilità degli artt. 52, L. 88/1989, nonché dell'art. 13, L. n. 412/1991, si osserva quanto segue.

In primo luogo, occorre richiamare i principi espressi in materia dalla giurisprudenza di legittimità.

La Corte di Cassazione ha, infatti, sempre precisato (cfr. Corte di Cassazione n. 1446 del 2008 e, in senso conforme, n. 11921 del 2015) che “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. 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)”.

Resta, pertanto, ferma la inapplicabilità all'indebito assistenziale della disciplina generale di cui agli artt. 52, L. 88/1989 e 13, L. n. 412/1991, che si riferisce espressamente al solo indebito previdenziale, dovendosi, però, fare riferimento al diverso principio che esclude la ripetizione quando vi sia una situazione idonea ad ingenerare affidamento del percettore e l'erogazione indebita non gli sia addebitabile.

Lo stesso Giudice delle leggi ha chiarito, con specifico riferimento all'indebito assistenziale - pur affermando che non sussiste un'esigenza costituzionale che imponga per l'indebito previdenziale e per quello assistenziale un'identica disciplina - che opera anche “in questa materia un principio di settore, onde la regolamentazione della ripetizione dell'indebito è tendenzialmente sottratta a quella generale del codice

civile” (cfr. ordinanze n. 264 del 2004 e n. 448 del 2000).

Ancora, la Corte ha rilevato, in relazione alla regolamentazione apprestata dall’art. 4 del D.L. n. 323/96, convertito in L. n. 425/96, come si tratti di una disciplina che “si avvicina a quella relativa all'indebito previdenziale [...] nella parte in cui non consente la ripetibilità delle somme indebitamente percepite a titolo di assegno di invalidità civile e di indennità di accompagnamento” erogate prima della visita di verifica.

Con riferimento alle somme erogate dopo la visita di verifica - le uniche a porre, quindi, il “problema della ripetibilità” – si è espressa la Corte Costituzionale (cfr. n. 448 del 2000), evidenziando la necessità di considerare pure l’esigenza di non gravare eccessivamente il percipiente e di tutelarne l’affidamento rispetto alla condotta obbligata dell’INPS: nel dettaglio, la Corte ha messo in luce l’intento della legge di evitare che la percezione indebita di somme dopo la visita di verifica, “possa protrarsi eccessivamente nel tempo, atteso che la sospensione dell'erogazione deve essere immediata e che il provvedimento di revoca deve intervenire nel breve lasso di tempo di novanta giorni dalla sospensione”, di talché la ratio di non gravare, tramite la previsione dell’immediata sospensione, sulla concreta condizione economica e di vita del percipiente in relazione alle somme percepite dopo la stessa visita, la disciplina è stata ritenuta complessivamente “diretta ad approntare una tutela idonea, come tale rispettosa dell'art. 38 Cost., comma 1”.

Più di recente, e con riferimento a ipotesi identica a quella oggetto del presente giudizio, la Corte ha affrontato la questione riguardante in via specifica la rilevanza della comunicazione all’assicurato del verbale sanitario di mancata conferma del requisito sanitario.

Nello specifico, la Corte – ribadita la regola secondo cui in materia assistenziale la revoca della prestazione va esclusa in presenza di situazioni di fatto variamente articolate, ma comunque aventi generalmente come minimo comune denominatore la non addebitabilità all’accipiens della erogazione non dovuta ed una situazione idonea a generare affidamento – 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” (Cassazione civile, sez. lavoro, n. 24180 del 2022).

Nel caso di specie, l'INPS ha provato di aver comunicato tramite raccomandata a/r notificata alla ricorrente l'esito della visita di revisione e, quindi, la mancata conferma del requisito sanitario legittimante l'indennità di accompagnamento.

Sul punto, si evidenzia che, come precisato anche dalla Corte di Cassazione (vd. Sentenza n. 14501 del 15/07/2016), in tema di notificazioni a mezzo posta, la disciplina relativa alla raccomandata con avviso di ricevimento è quella dettata dalle disposizioni concernenti il servizio postale ordinario per la consegna dei plichi raccomandati.

Ne discende che, difettando apposite previsioni della disciplina postale, non deve essere redatta alcuna relata di notifica o annotazione specifica sull'avviso di ricevimento in ordine alla persona cui è stato consegnato il plico, e l'atto pervenuto all'indirizzo del destinatario deve ritenersi ritualmente consegnato a quest'ultimo, stante la presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 c.c.

In altre parole, la prova del perfezionamento del procedimento di notificazione è assolta dal notificante mediante la produzione dell'avviso di ricevimento, poiché, una volta pervenuta all'indirizzo del destinatario, l'atto deve ritenersi a lui ritualmente consegnato, stante la presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 cod. civ., fondata sulle univoche e concludenti circostanze (integranti i requisiti di cui all'art. 2729 cod. civ.) della spedizione e dell'ordinaria regolarità del servizio postale, e superabile solo ove il destinatario medesimo dimostri di essersi trovato, senza colpa, nell'impossibilità di prenderne cognizione.

Né è ravvisabile alcun profilo di nullità ove il suddetto avviso di ricevimento, sia sottoscritto da persona rinvenuta presso l'indirizzo del destinatario, ma della quale non risulti dall'avviso medesimo la qualità o la

relazione col destinatario dell'atto, salva la facoltà del destinatario di dimostrare, proponendo querela di falso, la assoluta estraneità della persona che ha sottoscritto l'avviso alla propria sfera personale o familiare (vd. anche giurisprudenza di merito: Tribunale Roma, sez. lav., 01/08/2019, n. 6552).

Nel caso di specie, parte ricorrente non ha svolto alcuna osservazione in merito, né ha proposto querela di falso.

Né può accogliersi l'eccezione formulata nelle note sostitutive d'udienza circa la produzione in copia e non in originale del verbale e della cartolina di ricevimento.

Sul punto giova, infatti, osservare che, secondo il costante orientamento della Corte di Cassazione - condiviso dalla scrivente - in base all'art. 2719 c.c. le copie fotografiche di scritture hanno la stessa efficacia delle autentiche, se la loro conformità con l'originale è attestata da pubblico ufficiale competente, ovvero se non è espressamente disconosciuta.

Nello specifico, l'onere di disconoscere la conformità tra l'originale di una scrittura e la copia fotostatica della stessa prodotta in giudizio, pur non implicando necessariamente l'uso di formule sacramentali, va assolto mediante una dichiarazione di chiaro e specifico contenuto che consenta di desumere da essa in modo inequivoco gli estremi della negazione della genuinità della copia sotto un determinato profilo, senza che possano considerarsi sufficienti, ai fini del ridimensionamento dell'efficacia probatoria, contestazioni generiche o onnicomprensive (così Cass. n. 28096/09, nonché, di recente, Cass. n. 14416/13).

Pertanto, non va trascurato che il disconoscimento della conformità di una copia fotografica o fotostatica all'originale di una scrittura, di cui all'art. 2719 c.c., non ha gli stessi effetti del disconoscimento della scrittura privata previsto dall'art. 215 c.p.c., comma 1, n. 2), giacché mentre quest'ultimo, in mancanza di richiesta di verifica, preclude l'utilizzabilità della scrittura, la contestazione ai sensi dell'art. 2719 c.c., non impedisce al giudice di accertare la conformità all'originale anche mediante altri mezzi di prova, comprese le presunzioni (cfr. Cass. n. 2419/06, nonché, tra le altre, Cass. n. 11269/04 e n. 9439/10).

Nella fattispecie, parte ricorrente non ha svolto alcuna censura circa gli specifici profili di difformità delle copie prodotte agli originali, non avendo neppure posto in essere un disconoscimento delle copie stesse ed essendosi limitata a eccepirne l'inutilizzabilità tout court.

Per tali ragioni, non vi sono dubbi circa la regolarità del procedimento notificatorio posto in essere dall'INPS.

Stante la conoscenza da parte della ricorrente della mancata conferma del requisito legittimante l'accompagnamento, deve escludersi la sussistenza di un'ipotesi riconducibile al legittimo affidamento.

Ed infatti, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, l'elemento intenzionale si identifica con la semplice consapevolezza dell'effettiva insussistenza del diritto, senza che sia richiesta la dimostrazione che il percettore abbia tenuto comportamenti ingannevoli nei confronti dell'ente erogatore (Cassazione civile, sez. lavoro, n. 1098 del 2022).

La domanda va, pertanto, rigettata.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano a carico di parte ricorrente come da dispositivo, tenuto conto del valore e della natura della causa e dell'assenza di attività istruttoria.

P.Q.M.

Il Giudice del lavoro, definitivamente pronunciando sulla domanda di cui in epigrafe, così provvede:

- a) Rigetta il ricorso;
- b) Condanna la ricorrente al pagamento in favore dell'INPS delle spese di lite, liquidate in € 1.865,00, oltre IVA, CPA e spese generali come per legge.

Si comunichi.

Aversa, 06.03.2024

Il Giudice
dott.ssa Rosa Pacelli