



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA
TERZA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Anna Lisa Marconi
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. **7324/2023** promossa da:

MARCELLO QUARTARONE (C.F. QRTMCL65M01F158C), con il patrocinio dell'avv. ROSSI
GIANLUCA

ricorrente

contro

INPS-ISTITUTO NAZIONALE PREVIDENZA SOCIALE (C.F. 80078750587), con il patrocinio
dell'avv. CASCIO ESTER

resistente

CONCLUSIONI

Le parti hanno concluso come da verbale d'udienza di precisazione delle conclusioni, ovverosia:

- parte ricorrente, come da ricorso;
- parte resistente, come da memoria di costituzione.

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

1. Con ricorso ex art. 281 x c.p.c., Marcello Quartarone ha adito l'intestato Tribunale al fine di vedere accolte le seguenti conclusioni nei confronti dell'INPS: <<Voglia l'Ecc.mo Tribunale adito, previa ogni più utile declaratoria, contrariis reiectis, per le ragioni sopra esposte: nel merito in via principale - accertare e dichiarare la fondatezza della richiesta del Sig. Marcello Quartarone del 5.01.2023 in forza del regolamento per l'erogazione di mutui ipotecari INPS in vigore dall'1.01.2023 INPS e, per l'effetto condannare INPS al mutamento del tasso dal variabile pattuito in contratto al tasso fisso vigente al momento della domanda, pari all'1,16% o a quel diverso tasso maggiore o minore che dovesse risultare applicabile all'esito del giudizio, ed alla restituzione delle maggiori somme corrisposte a titolo di interessi a far data dalla domanda da determinarsi in corso di causa; in ogni caso - con vittoria di anticipazioni, spese, compenso professionale, rimborso spese 15%, contributo previdenziale 4%, IVA 22%>>.
2. In particolare, parte ricorrente:

A) rappresenta:

- di avere stipulato, in data 12.11.2014, all'epoca quale dipendente pubblico iscritto al *"Fondo della gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali"* gestito dall'Inps (cd. Gestione ex Inpdap), il contratto di mutuo fondiario n. 048201400002713 per la somma di € 185.000,00 da rimborsare con ammortamento a rate costanti in 30 anni a decorrere dal 30.06.2015 sulla base di n. 60 semestralità posticipate al tasso variabile di cui all'art. 2 del contratto;
- che l'art. 2 del contratto, per le rate successive alle prime due dell'importo di € 4.986,10 al tasso effettivo misto del 3,50% ciascuna, stabiliva che *"...l'importo delle successive rate (a decorrere dalla terza) sarà determinato sulla base del tasso Euribor a sei mesi calcolato su 360 giorni aumentato di 90 punti base, rilevato il 30 giugno o il 31 dicembre (o comunque l'ultimo giorno utile) del semestre precedente ed applicato sul residuo debito ..."* come previsto all'art. 7 *"Durata del mutuo e tassi di interesse"* del regolamento Inpdap in vigore dall'1.10.2011;
- che il rapporto proseguiva alle condizioni pattuite con regolare pagamento delle rate semestrali da parte del mutuatario (alleg. n. 3) sino a quando con pec del 5.01.2023 il Sig. Quartarone chiedeva *"... ai sensi del combinato disposto dell'art. 28 comma 2, art. 21 comma 5, art. 19 comma 1 ed art. 7 comma 4, il passaggio del tasso di interesse del mutuo ipotecario edilizio 048201400002713 da variabile a fisso ..."* al tasso vigente al momento della richiesta, come asseritamente ricavabile dalla allegata tabella in base alla percentuale di capitale residuo rispetto al valore di stima dell'immobile;
- che *<<Nel caso mutuo in esame, il capitale residuo al 31.12.2022 corrispondeva all'importo di € 140.602,60 che in rapporto al valore di stima, pari ad € 196.000,00 corrisponde alla percentuale del 71,74% (alleg. n. 6) cosicché il tasso fisso applicabile alla data della domanda del ricorrente è pari all'1,16%>>* e che *<<A sostegno della propria richiesta il Sig. Quartarone richiamava le disposizioni del nuovo regolamento INPS per l'erogazione di mutui ipotecari ed in particolare l'art. 7 comma 4 di tale regolamento ove si stabilisce che "Il tasso di interesse, su richiesta del mutuatario, può passare da fisso a variabile e viceversa per una sola volta durante il periodo di ammortamento e decorsi due anni dal perfezionamento del contratto di mutuo"...>>*;
- che la richiesta veniva, infine, rigettata dall'INPS sulla base della motivazione che *"... la direzione centrale dell'istituto ha ribadito anche con apposite faq pubblicate recentemente che il passaggio da tasso variabile a fisso non è possibile per i mutui stipulati con regolamento emanati prima dell'1.10.2015 ..."*;
- che contro tale provvedimento il ricorrente ha proposto inutilmente ricorso, in quanto con comunicazione 26.04.2023 INPS ha comunicato che *"... avverso il provvedimento della Direzione Provinciale INPS di Bologna del 31.01.2023 con cui è stata comunicata la mancanza dei presupposti per accogliere la sua richiesta di passaggio da tasso variabile a fisso del mutuo ipotecario n. 048201400002713 non è previsto il ricorso amministrativo ..."*.

B) lamenta e sostiene:

- che *<<Il più volte citato nuovo regolamento per l'erogazione di mutui ipotecari agli iscritti alla gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali (cfr. alleg. n. 7)*

prevede all'art. 28 - entrata in vigore che: "1. Il presente Regolamento entra in vigore il 1° gennaio 2023 e trova applicazione nei confronti delle domande di concessione di mutuo edilizio presentate a decorrere dalla predetta data. 2. Le disposizioni del presente regolamento di cui all'art. 4, commi 1 e 6, art. 19, comma 3, art. 20, comma 1, art. 21, commi 5 e 6, art. 22, comma 1, si applicano anche ai mutui contratti in vigenza dei precedenti regolamenti">>;

- *che <<L'art. 21 comma 5 del medesimo regolamento stabilisce che: "Ai mutuatari in regola con i pagamenti è consentita a richiesta la rinegoziazione del mutuo al tasso vigente al momento della richiesta, con applicazione delle clausole di cui all'articolo 19, commi 1 e 3, e all'art. 23, commi 3 e 4, ferma restando l'applicazione di tutte le altre disposizioni vigenti all'atto della concessione del mutuo. La rinegoziazione è a domanda e senza oneri per il mutuatario e può essere presentata esclusivamente secondo le modalità comunicate dall'INPS">>;*
- *che <<L'art. 19 comma 1 del medesimo regolamento stabilisce: "Il rimborso della somma mutuata avviene con metodo di calcolo c.d. alla francese, in rate di ammortamento costanti, mensili e posticipate per una durata prescelta fra quelle previste dall'articolo 7, comma 1, e al tasso d'interesse vigente al momento del contratto, ferme restando le previsioni di cui all'art. 7, commi 2, 3 e 4">>;*
- *che <<L'art. 7 comma 4 del regolamento medesimo stabilisce che: "Il tasso di interesse, su richiesta del mutuatario, può passare da fisso a variabile, e viceversa, per una sola volta durante il periodo di ammortamento e decorsi due anni dal perfezionamento del contratto di mutuo">>;*
- *che <<...Dall'applicazione delle previsioni del nuovo regolamento INPS sopra riportate emerge il diritto del Sig. Marcello Quartarone ad ottenere il passaggio del tasso da variabile a fisso del mutuo ipotecario stipulato in data 12.11.2014, come richiesto dal ricorrente con pec del 5.01.2023. Essendo trascorsi al momento della domanda due anni di ammortamento e trattandosi della prima istanza formulata, tale richiesta dovrà essere accolta, ordinando all'INPS l'applicazione del tasso applicabile come sopra determinato, pari all'1,16%>>.*

3. Si è costituito l'INPS chiedendo il rigetto del ricorso perché infondato in fatto e in diritto e non provato. Segnatamente, l'istituto resistente si difende argomentando che: <<La rinegoziazione del mutuo era disciplinata dall'art. 23 e non prevedeva la possibilità di modificare il tasso da variabile a fisso o viceversa durante l'ammortamento del finanziamento, ma limitava l'esercizio del diritto di rinegoziazione al capitale residuo. Con Determinazione 64 del 24 giugno 2015, l'Istituto ha disposto l'applicazione del tasso del 2,95% anche ai mutui precedentemente contratti, in ammortamento alla data dell'1 luglio 2015... Con Determinazione 79 del 24 luglio 2015, l'Istituto ha introdotto un nuovo Regolamento per l'erogazione di mutui ipotecari, entrato in vigore in data 1.10.2015...; in tale Regolamento veniva prevista all'art. 7 comma 4 la possibilità per i mutuatari di passare da tasso fisso a variabile e viceversa per una sola volta durante il periodo di ammortamento e decorsi almeno due anni dal perfezionamento del contratto di mutuo. Il comma 5 del medesimo articolo riconosceva la possibilità di accedere a questo tipo di rinegoziazione anche agli iscritti già beneficiari di un mutuo erogato dall'Istituto, con conseguente ridefinizione del piano di ammortamento. Tale opzione doveva essere esercitata entro 6 mesi dall'entrata in vigore dal mutuatario interessato. Nei termini fissati non perveniva alcuna richiesta dal sig. Quartarone Marcello alla sede di Bologna. La richiesta avanzata in data 5 gennaio 2023 e reiterata il 25.01.2023 non veniva accolta in quanto il Regolamento vigente al momento dell'erogazione del mutuo non prevedeva la

*possibilità di modificare il tasso da fisso a variabile o viceversa nel corso dell'ammortamento. Tale possibilità risultava introdotta con il Regolamento vigente dall'1.10.2015 e senza beneficio retroattivo, come invece previsto per altre disposizioni e modifiche del Regolamento (si veda la citata applicazione anche ai mutui precedentemente contratti del tasso 2,95% in luogo del tasso del 3,50% disposta con la determinazione 64 del 24.6.2015). Il Regolamento introdotto dall'1 gennaio 2023 ... confermava il testo dell'art. 7 comma 4 del Regolamento vigente dall'1.10.2015, senza però prevedere la possibilità di accesso a questa rinegoziazione per gli iscritti già beneficiari di un mutuo erogato dall'Istituto entro 6 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento; l'art. 28 del Regolamento approvato con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 23 del 2.03.2023, infatti, ha disposto l'applicazione ai mutui contratti in vigenza di precedenti regolamenti di alcune modifiche introdotte, senza citare la possibilità di variazione del tasso da variabile a fisso o viceversa, indicata dall'art. 7 comma 4. Si legge infatti che "le disposizioni del presente regolamento di cui all'art. 4, commi 1 e 6, art. 19, comma 3, art. 20, comma 1, art. 21, commi 5 e 6, art. 22, comma 1, si applicano anche ai mutui contratti in vigenza dei precedenti regolamenti". L'art. 21 dedicato alla Rinegoziazione del mutuo non è richiamato interamente, **ma solo con riferimento ai commi 5 e 6**. Nel comma 5 si legge che "Ai mutuatari in regola con i pagamenti è consentita a richiesta la rinegoziazione del mutuo al tasso vigente al momento della richiesta, con applicazione delle clausole di cui all'articolo 19, commi 1 e 3, e all'art. 23, commi 3 e 4, ferma restando l'applicazione di tutte le altre disposizioni vigenti all'atto della concessione del mutuo. La rinegoziazione è a domanda e senza oneri per il mutuatario e può essere presentata esclusivamente secondo le modalità comunicate dall'INPS", **senza alcun riferimento alla possibilità di cambiare la tipologia di tasso**. Si deve intendere dunque la possibilità di modificare il tasso vigente definito dall'Istituto, senza variazione dal fisso al variabile o viceversa, altrimenti il richiamo all'art. 21 sarebbe stato intero e non limitato agli ultimi due commi. L'art. 21 comma 1 infatti prevede che "è consentita, a richiesta del mutuatario non moroso, per una sola volta, la rinegoziazione del mutuo relativamente al capitale residuo; le condizioni contrattuali oggetto di rinegoziazione potranno riguardare la modifica del tasso di interesse ai sensi dell'art. 7, comma 4, la riduzione o il prolungamento della durata del mutuo, purché entro i limiti temporali previsti dall'articolo 7, comma 1". Tuttavia, vi è da dire che nelle more è stato approvato con determinazione commissariale n. 109 del 21.12.2023 un nuovo Regolamento in vigore dall'1.1.2024. Nel testo del Regolamento è confermata la possibilità di modificare il tasso dell'ammortamento, come disposto dall'art. 7 comma 4. Inoltre, è specificamente indicato all'art. 7 comma 5 che "entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente Regolamento, i titolari di contratti di mutuo sottoscritti con l'Istituto in vigenza dei regolamenti adottati antecedentemente al Regolamento di cui alla determinazione presidenziale n. 79/2015, non morosi, possano esercitare l'opzione di cui al comma 4, con conseguente ridefinizione del piano di ammortamento". Il sig. Quartarone Marcello potrà dunque presentare domanda alla sede provinciale di Bologna entro il giorno 30.06.2024 per poter eventualmente fruire del tasso fisso attualmente vigente>> (enfasi dell'estensore).*

4. Con memoria ex art. 281 duodecies c.4 c.p.c., parte ricorrente ha replicato che <..detto regolamento stabilisce all'art. 28 l'applicazione, anche ai mutui stipulati sotto la vigenza di precedenti regolamenti, dell'art. 21 comma 5, che a sua volta stabilisce l'applicazione dell'art. 19 comma 1, che a sua volta sancisce l'applicazione dell'art. 7 comma 4 che così dispone: "Il tasso di interesse su richiesta del mutuatario, può passare da fisso a variabile e viceversa per una sola volta durante il periodo di ammortamento e decorsi due anni dal perfezionamento del contratto di mutuo"... la tesi offerta da INPS non è convincente e contrasta con i più basilari canoni interpretativi secondo cui qualora una disposizione rimetta esplicitamente ad una diversa ed ulteriore disposizione, il rinvio ha la funzione di completare il significato della

disposizione rinviante rendendo applicabile il contenuto prescrittivo della disposizione rinviata... il Regolamento infatti, se interpretato secondo la sua interpretazione letterale, mediante una "catena" di rinvii - l'art. 28 richiama infatti all'art. 21 comma 5 che a sua volta richiama l'art. 19 comma 1, che richiama infine l'art. 7 comma 4 - sancisce l'applicabilità, anche ai mutui contratti, come nel caso del Sig. Quartarone, in vigenza di precedenti regolamenti, dell'art. 7 comma 4 secondo cui: "Il tasso di interesse su richiesta del mutuatario, può passare da fisso a variabile e viceversa per una sola volta durante il periodo di ammortamento e decorsi due anni dal perfezionamento del contratto di mutuo"... dunque, per il caso in cui dovesse essere necessario ricorrere ad ulteriori criteri interpretativi, posto che i criteri di interpretazione soggettiva, diretti alla ricerca della comune intenzione delle parti, mal si adattano alla fattispecie ove una delle parti è rappresentata da un ente pubblico, dovrà farsi ricorso agli articoli 1366-1370 cod. civ. che dettano i criteri di interpretazione oggettiva rifacendosi alla clausola generale di buona fede... nel caso in cui le disposizioni del Regolamento dovessero risultare ambigue dovrà evitarsi, mediante applicazione del criterio di cui all'art. 1370 cod. civ. che l'Ente predisponente, mediante un comportamento contrario al principio di buona fede, possa avvantaggiarsi della ambiguità delle clausole unilateralmente elaborate; - inoltre, per il caso in cui le clausole dovessero risultare ambigue l'antigiuridicità dell'agire dell'Ente per aver emanato un Regolamento non chiaro che lascia spazio a differenti interpretazioni, dando così adito all'instaurazione di contenziosi, dovrà essere valorizzato, nel caso contestato di soccombenza del ricorrente, ai fini della integrazione dei gravi motivi per la compensazione delle spese del giudizio, stante l'oggettiva opinabilità della questione trattata per origine e natura della controversia...>>.

5. Con ordinanza del il Giudice -dato atto della succitata medio tempore intervenuta approvazione del nuovo Regolamento in vigore dall'1.1.2024 e della confermata la possibilità di modificare il tasso dell'ammortamento, come disposto dall'art. 7 comma 4, nonché della possibilità, ex art. 7 comma 5 che "entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente Regolamento, i titolari di contratti di mutuo sottoscritti con l'Istituto in vigenza dei regolamenti adottati antecedentemente al Regolamento di cui alla determinazione presidenziale n 79/2015, non morosi, possano esercitare l'opzione di cui al comma 4, con conseguente ridefinizione del piano di ammortamento"- ha formulato la seguente proposta transattiva ai fini di ridurre tempi, costi e rischi di causa: <<rideterminazione del mutuo ai sensi del regolamento in vigore dall'1.1.24 ed abbandono della causa a spese di lite compensate, vista anche la novità della questione>>.

All'udienza del 5.12.24, parte ricorrente non ha accettato la proposta giudiziale ed ha chiesto <<che il magistrato formuli una nuova proposta transattiva in quanto il tasso di cui al regolamento 2024 è pari al 2,87% mentre quello del 2023 di cui si chiede applicazione è pari all'1,16%>>. L'INPS-ISTITUTO NAZIONALE PREVIDENZA SOCIALE ha dato atto di avere <<già provveduto all'accoglimento della domanda di rinegoziazione da tasso variabile a tasso fisso presentata dal sig. Quartarone entro il 30.6.2024. La rata in scadenza il 30.6.24 è stata quindi già ricalcolata con applicazione del tasso del 2,87% di interessi con decorrenza dal 30.6.24>>. Ha, quindi, sostenuto che <<Nulla quindi deve l'INPS a titolo di differenziale di interessi>>. Con successiva ordinanza del 3.4.25, il Giudice ha formulato nuova proposta conciliativa del seguente tenore: <<Rilevato che l'art. 21 c.5. del Regolamento entrato in vigore l'01.01.23, recita: Ai mutuatari in regola con i pagamenti è consentita a richiesta la rinegoziazione del mutuo al tasso vigente al momento della richiesta, con applicazione delle clausole di cui all'articolo 19, commi 1 e 3, e all'art. 23, commi 3 e 4, ferma restando l'applicazione di tutte le altre disposizioni vigenti all'atto della concessione del mutuo.... Formula PRO BONO PACIS, per l'ultima volta, come da invito di parte ricorrente, la seguente

proposta transattiva: applicazione dal 1.1.24 del tasso di interesse del 1,16% ed abbandono della causa a spese di lite compensate>>. Parte ricorrente ha aderito a tale proposta, mentre parte resistente no.

Visto l'esito negativo della tentata conciliazione, istruita la causa documentalmente, la causa è stata trattenuta in decisione all'udienza del 22.5.25, previa precisazione delle conclusioni e discussione orale ex art. 281 sexies c.p.c. da parte delle parti.

6. L'odierno giudicante ritiene maggiormente convincente l'interpretazione fornita dall'istituto resistente, per i seguenti rilievi, evidenziati da tale parte, ancora più nel dettaglio, nella memoria ex art. 281 duodecies c.4 c.p.c. e che, per il connaturato tecnicismo degli stessi, risulta opportuno riportare quasi integralmente e letteralmente.
 - a. Innanzitutto, e con valore che si ritiene assorbente, la tesi del resistente trova fondamento proprio nel dato letterale e nell'interpretazione complessiva delle clausole, ovverosia, se il Regolamento in esame avesse inteso estendere la possibilità di modifica anche alla tipologia di tasso e non solo alla sua entità, *<<...l'art. 28 avrebbe molto più semplicemente richiamato anche il comma 1 dell'art. 21, che prevede appunto la possibilità di richiedere la modifica della tipologia del tasso di interesse di cui all'art. 7 comma 4, e non già esclusivamente il comma 5 che limita la rinegoziazione all'attualizzazione del tasso vigente alla data della richiesta...>>.*
 - b. Supporta, poi, tale ricostruzione ermeneutica anche l'applicazione *<<proprio dei criteri di conservazione delle clausole ...richiamate, posto che pretendere di applicare, attraverso la tecnica del rinvio, la clausola relativa alla variazione della tipologia del tasso di interesse, svuoterebbe di significato proprio il comma 5 dell'art. 21, dal momento che il richiamo al comma 1 dell'art. 19 deve essere inteso come limitato alla parte in cui prevede il rimborso con il metodo di calcolo alla francese per la durata di cui all'art. 7 comma 1 (ossia 10, 15, 20, 25 o 30 anni) e non già alla seconda parte, ossia a quella relativa al tasso di interesse vigente al momento del contratto (o a seguito di modifica nel corso dello stesso per applicazione dei successivi commi 2,3 e 4), perché in caso contrario non troverebbe applicazione proprio la norma relativa all'attualizzazione del tasso di interesse a quello vigente al momento della richiesta di rinegoziazione; il richiamo, quindi, ai successivi commi 2, 3 e 4 dell'art. 7, nella struttura dell'art. 19 ha l'unica funzione di esplicitare che il tasso di interesse o è quello fissato al momento del contratto, o quello derivante dall'applicazione dei commi 2, 3 e 4, nulla più e certamente non già di prevedere, in quella sede, anche la possibilità di cambiare la tipologia del tasso di interesse, come pretende parte ricorrente. Questa è l'unica interpretazione possibile, perché altrimenti si priverebbe di significato proprio la norma direttamente applicabile ai contratti già in essere alla data di entrata in vigore del Regolamento, ossia esclusivamente quella relativa alla richiesta di applicazione del tasso (fisso o variabile) vigente al momento della richiesta. Tale interpretazione, peraltro, è l'unica coerente con il successivo 6° comma laddove è previsto che "6. Il mutuatario che richiede la rinegoziazione di un mutuo a tasso fisso disciplinata dal presente articolo deve comunicare la propria scelta tra l'utilizzo del bollettino PagoPA o del mandato SDD per il pagamento della rata del mutuo rinegoziato.....", a dimostrazione ulteriore della possibilità concessa ai mutuatari di richiedere la variazione del tasso di interesse non della tipologia di interesse da fisso a variabile e viceversa...>>.*
7. Alla luce delle superiori considerazioni, che si ritengono conformi ai criteri legali che deve seguire il processo interpretativo di un atto amministrativo come il regolamento *de quo* –quali il

criterio letterale (analisi delle parole e del testo) e il criterio logico (comprensione della funzione della norma e della volontà del ente esercente il potere regolamentare)- **il ricorso non può essere accolto**, pur prendendosi atto di parziale cessazione della materia del contendere nei limiti dell'accoglimento della domanda di rinegoziazione da tasso variabile a tasso fisso presentata dal sig. Quartarone entro il 30.6.2024, comunicata dall'INPS in udienza, come sopra menzionato (con conseguente asserito ricalcolo della rata in scadenza il 30.6.24 con applicazione <<del tasso del 2,87% di interessi con decorrenza dal 30.6.24>>).

8. Visti, però, la novità ed il tecnicismo della questione, nonché la tecnica redazionale non ottimale utilizzata per il regolamento in questione, si ritiene che sussistano i presupposti per la compensazione delle spese di lite (anche a fronte dell'accettazione, da parte del ricorrente della proposta giudiziale da ultimo formulata).

Assorbita o, comunque, disattesa ogni altra questione.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza ed eccezione disattesa o assorbita, così dispone:

rigetta il ricorso.

Compensa tra le parti le spese di lite.

Bologna, 3 settembre 2025

Il Giudice
dott. Anna Lisa Marconi