SENTENZA 1/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LIGURIA

GIUDICE UNICO DELLE PENSIONI

Cons. Pietro Maltese

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. iscritto al **n. 19793** del Registro di Segreteria, proposto in data 18 marzo 2016 da **COCCIA Mario**, nato a Genova l'1 maggio 1948, ivi residente, rappresentato e difeso in forza di mandato a margine del ricorso dagli Avv.ti Roberto Damonte, Giovanni Ranzani e Gian-Maria Laurenti ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Genova, Via Corsica n. 10/4;

contro

I.N.P.S. - Istituto Nazionale Previdenza Sociale - Ufficio Provinciale della Spezia - in persona del legale rappresentante pro tempore;

MINISTERO DELLA DIFESA - Roma - in persona del Ministro pro tempore;

letti gli atti di causa;

uditi nell'udienza del 14 dicembre 2016 l'Avv. Giovanni Ranzani per il ricorrente e l'Avv. Alessandro Mineo per l'I.N.P.S.;

Ritenuto in fatto

Il ricorrente Mario Coccia, già dipendente del Ministero della Difesa, collocato nella riserva dal 18 dicembre 2000, ha proposto ricorso contro il recupero del debito di € 59.228,81 disposto dall'I.N.P.S. Ufficio provinciale di Genova, con atto del 2 febbraio 2015, tramite ritenuta mensile sul trattamento pensionistico in godimento di € 858,39 dal mese di aprile 2015 al mese di dicembre 2020, in applicazione del decreto di liquidazione della pensione definitiva n. 2/M/99-2014 emesso dal Ministero della Difesa in data 12 marzo 2014.

Con il ricorso in epigrafe il signor Coccia ha chiesto che venga dichiarata l'irripetibilità dell'indebito, alla luce della sentenza n. 7/2007/QM delle Sezioni Riunite di questa Corte, stanti il notevole lasso di tempo intercorso tra la liquidazione provvisoria del trattamento di pensione (2001) e quella definitiva (2014) ed il legittimo affidamento sulla corretta determinazione del trattamento erogato, formulando contestualmente istanza cautelare di sospensione del provvedimento di recupero adottato dall'I.N.P.S.

L'I.N.P.S. costituitosi in giudizio con memoria del 13 giugno 2016 ha eccepito l'insussistenza dei requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* richiesti per l'adozione del provvedimento cautelare, attesi il diritto dell'amministrazione erogatrice di

ripetere, ex art. 2033 del c.c. e 162 del D.P.R. n.1092/1973, le somme indebitamente percepite dal ricorrente e la mancata allegazione di elementi probatori circa la sussistenza del legittimo affidamento del percettore e il pericolo di pregiudizi economici irreparabili nelle more della decisione di merito.

L'Istituto ha altresì dedotto che nel caso di specie i provvedimenti di liquidazione della pensione provvisoria e di quella definitiva erano stati adottati dal Ministero della Difesa, che l'Ente previdenziale si era limitato ad erogare il trattamento pensionistico nell'ammontare comunicato dall'ordinatore primario e che la richiesta di restituzione dell'indebito costituisce per l'amministrazione un atto doveroso, dichiarando l'intenzione di "spiegare azione di rivalsa nei confronti del Ministero della Difesa [. . .] al fine di essere tenuto indenne e manlevato in ipotesi di accoglimento del ricorso con condanna del predetto Ministero a rifondere all'Istituto le maggiori somme erogate indebitamente a parte ricorrente sul trattamento di quiescenza".

Il Ministero della Difesa, con memoria del 14 giugno 2016, ha ribadito il diritto dell'amministrazione di ripetere l'indebito, ai sensi dell'art. 162 del D.P.R. n. 1092/73, eccependo il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in materia di rivalsa, opponendosi nel merito all'accoglimento della richiesta per carenza di interesse ed evidenziando che una parte del trattamento provvisorio è stato pagato direttamente dall'amministrazione militare.

Questo giudice con ordinanza n. 24/2016 ha accolto l'istanza cautelare ordinando all'I.N.P.S. la sospensione della ritenuta e di ogni attività di recupero dell'indebito de quo ed al Ministero della Difesa, Direzione generale della Previdenza Militare e della Leva, di produrre una dettagliata relazione circa l'errata liquidazione della pensione provvisoria, dalla quale è scaturito l'indebito di € 59.228,81, evidenziando anche i comportamenti del percipiente che abbiano eventualmente dato luogo all'errore o indotto l'amministrazione in errore, nonché le eventuali condotte indicative della mancanza della buona fede del percipiente.

Il Ministero della Difesa ha trasmesso la richiesta relazione in data 5 ottobre 2016.

La difesa del ricorrente ha depositato memoria in data 2 dicembre 2016 con la quale ha illustrato ulteriormente i motivi del ricorso, insistendo nella richiesta di declaratoria di irripetibilità dell'indebito.

All'odierna udienza, sentito per l'I.N.P.S. l'Avv. Alessandro Mineo che ha concluso per il rigetto del ricorso, ed in subordine per la condanna del Ministero a corrispondere all'INPS quanto erogato dal pensionato in eccedenza rispetto al dovuto, e l'Avv. Giovanni Ranzani che richiamando le memorie presentate ha insistito per l'accoglimento del ricorso, la causa, ritenuta matura, è stata decisa come da dispositivo, pubblicamente letto ex art. 5 della legge n. 205/2000 e depositato al termine dell'udienza in allegato al verbale.

Considerato in diritto

La restituzione dell'indebito di € 59.228,81, chiesta dall'I.N.P.S. Ufficio provinciale di Genova, con atto del 2 febbraio 2015, scaturisce dal conguaglio tra quanto percepito dal ricorrente in base al trattamento di pensione provvisoria liquidato dal Ministero della Difesa alla data dell'1 gennaio 2001 di collocazione nella riserva e quanto allo stesso effettivamente spettante in applicazione del decreto n. 2/M/99-2014 del 12 marzo 2014 con il quale il medesimo Ministero ha liquidato il trattamento definitivo di pensione.

Il ricorrente ha chiesto la declaratoria di irripetibilità dell'indebito, richiamando precedenti giurisprudenziali di questa Corte in materia (sentenza delle Sezioni Riunite n.7/2007 QM), stanti il notevole lasso di tempo intercorso tra la liquidazione provvisoria e quella definitiva del trattamento di pensione, la buona fede del percipiente e il legittimo affidamento sulla corretta determinazione del trattamento risultante dai provvedimenti dell'amministrazione.

In particolare il ricorrente sostiene, nella sostanza, che le disposizioni di cui all'art. 162 del D.P.R. n. 1092/1973 che prevedono il conguaglio a credito o a debito qualora l'importo della pensione definitiva risultante dal decreto di liquidazione non sia corrispondente a quello attribuito in via provvisoria, devono essere lette alla luce del principio di certezza dei tempi dell'azione amministrativa, positivamente disciplinato dalla legge

n.241/1990, che non consente il rinvio *sine die* dei provvedimenti che devono essere adottati dall'amministrazione.

In applicazione del suddetto principio, secondo il ricorrente, la mancata adozione del provvedimento di liquidazione della pensione definitiva nei termini stabiliti dalla legge o dai regolamenti emanati dalle singole amministrazioni cui questa fa rinvio, ingenera nel pensionato il convincimento della corretta determinazione del trattamento pensionistico corrisposto, cui consegue, qualora sussista lo stato di buona fede del percipiente, la non ripetibilità delle somme eventualmente erogate in eccedenza.

Il ricorso è fondato.

Sulla questione relativa alla ripetibilità di somme percepite a titolo di emolumento pensionistico a titolo provvisorio il giudice contabile è intervenuto numerose volte nel tentativo di contemperare la regola della ripetibilità delle somme indebitamente erogate, in forza dei principi costituzionali del buon andamento e di efficienza della pubblica amministrazione, con il legittimo affidamento ingenerato negli interessati dalla liquidazione del trattamento pensionistico, seppure in via provvisoria.

Se è vero, infatti, che l'Amministrazione non può sottrarsi all'obbligo dell'adozione di un espresso provvedimento definitivo di pensione, adozione che non rimane pregiudicata dallo spirare dei termini all'uopo previsti dalla legge o dai regolamenti e che può legittimamente comportare modifiche alle determinazioni provvisoriamente assunte, l'eventuale tardività con cui l'amministrazione provvede all'emissione del provvedimento

definitivo non può essere irrilevante e improduttiva di effetti e deve tenere conto della disciplina dell'azione amministrativa contenuta nella legge n. 241 del 1990. Da ciò discende la delimitazione temporale del potere della pubblica amministrazione di differire nel tempo l'emissione del decreto di pensione definitiva e il connesso conguaglio tra somme erogate e somme effettivamente spettanti.

In coerenza con le esigenze di bilanciamento dell'interesse pubblico alla corretta determinazione ed erogazione dei trattamenti pensionistici con l'interesse del pensionato che in buona fede abbia eventualmente percepito (e presumibilmente già consumato) somme successivamente risultate non dovute, si è, pertanto, affermato ed é venuto via via consolidandosi in giurisprudenza, il principio secondo il quale, nella materia pensionistica, in luogo della regola civilistica di incondizionata ripetibilità dell'indebito (art. 2033 c.c.), trova applicazione la diversa regola di settore che attribuisce preminente rilievo ad alcune circostanze, quali la durata del periodo di tempo in cui si sia protratta l'erogazione contestata, la mancanza di responsabilità del percettore nell'insorgenza dell'errore in cui sia eventualmente incorsa l'amministrazione nella liquidazione della pensione provvisoria e la non riconoscibilità dello stesso da parte del destinatario del provvedimento, sussistendo le quali la ripetizione viene esclusa(vedi anche Corte Cost. 24 maggio 1996, n. 166).

Detta conclusione ha trovato definitiva conferma nella pronuncia

delle Sezioni Riunite di questa Corte (sentenza n. 7/2007/QM) secondo cui il disposto dell'art. 162, comma 7,del D.P.R. n. 1092 del 1973, concernente il recupero dell'indebito formatosi sul trattamento pensionistico provvisorio, deve interpretarsi nell'ambito della disciplina sopravvenuta contenuta nella L. n. 241 del 1990, per cui, a decorrere dall'entrata in vigore della stessa, in assenza di dolo dell'interessato, elasso infruttuosamente il termine posto per l'emanazione del provvedimento di liquidazione del trattamento definitivo di quiescenza, il recupero delle somme erogate in eccedenza rispetto al dovuto non può più effettuarsi, per il consolidamento della situazione esistente e l'affidamento ingenerato dal comportamento dell'Amministrazione.

Secondo la suddetta pronuncia, infatti, *"il convincimento del pensionato in ordine alla legittimità del trattamento erogatogli scaturisce dalla attendibile coerenza della liquidazione provvisoria, determinata "in relazione ai servizi risultanti dalla documentazione prodotta ovvero in possesso dell'amministrazione" (art. 162, primo comma, del D.P.R. n° 1092 del 1973), e pari "al cento per cento della pensione spettante" (art. 15, primo comma, della legge 8 agosto 1991 n° 274), soprattutto allorquando il superamento del termine regolamentare previsto dalla legge ovvero autoimposto dall'Amministrazione fa ragionevolmente ritenere che siano stati compiutamente ed effettivamente esercitati i controlli necessari per determinare il quantum definitivo di pensione, con conseguente formazione di un legittimo e tutelabile affidamento*

nella coerenza e nella stabilità del successivo comportamento dell'Amministrazione stessa anche in sede di (tardiva) conversione del trattamento da provvisorio in definitivo".

Il rilievo che il principio dell'affidamento, quale espressione delle clausole generali di correttezza e buona fede, assume nella disciplina dell'indebito pensionistico è stato ribadito dalle stesse Sezioni Riunite, con la successiva sentenza n. 2/2012/QM del 2 luglio 2012, laddove è stato ancora una volta affrontato il contrasto giurisprudenziale relativo alla ripetibilità delle somme erogate senza titolo al pensionato, in particolare nell'ipotesi di trasformazione della pensione da provvisoria a definitiva, ed affermato il principio in base al quale: "*Lo spirare di termini regolamentari di settore per l'adozione del provvedimento pensionistico definitivo non priva, ex se, l'amministrazione del diritto - dovere di procedere al recupero delle somme indebitamente erogate a titolo provvisorio; sussiste, peraltro, un principio di affidamento del percettore in buona fede dell'indebito che matura e si consolida nel tempo, opponibile dall'interessato in sede amministrativa e giudiziaria. Tale principio va individuato attraverso una serie di elementi quali il decorso del tempo, valutato anche con riferimento agli stessi termini procedimentali, e comunque al termine di tre anni ricavabile da norme riguardanti altre fattispecie pensionistiche, la rilevabilità in concreto, secondo l'ordinaria diligenza, dell'errore riferito alla maggior somma erogata sul rateo di pensione, le ragioni che hanno giustificato la modifica del trattamento provvisorio e il momento*

di conoscenza, da parte dell'amministrazione, di ogni altro elemento necessario per la liquidazione del trattamento definitivo".

Secondo la giurisprudenza ormai consolidata di questa Corte, pertanto, il soggetto pubblico, nell'esercizio del suo potere nei confronti del privato, deve tenere nel debito conto l'interesse di quest'ultimo alla conservazione di un vantaggio conseguito in buona fede per effetto di un atto o di un comportamento della pubblica amministrazione, qualora detto vantaggio si sia consolidato per effetto del decorso di un significativo lasso temporale, tale da persuadere il beneficiario della stabilità, se non della definitività del beneficio.

I principi sopra enunciati sono condivisi da questo giudice che non ha motivi per discostarsene nella fattispecie in esame, nella quale il trattamento pensionistico provvisorio si è protratto oltre il termine previsto dalla legge per la sua determinazione in via definitiva e il considerevole lasso di tempo trascorso dall'erogazione della pensione provvisoria (2001) alla liquidazione della pensione definitiva (2014), può ritenersi tale da avere ingenerato nel percettore, il ragionevole affidamento sulla corretta determinazione del trattamento stesso.

L'Amministrazione della Difesa, con la memoria trasmessa in data 5 ottobre 2016 a seguito dell'ordinanza istruttoria, ha rappresentato che "*all'atto della cessazione dal servizio del ricorrente, la procedura di liquidazione della pensione provvisoria non ha seguito un iter corretto ed aggiornato alle*

riforme pensionistiche intervenute a partire dal 1992 (in particolare D.Lgs. n. 503/1992 e legge n. 335/1995)". In particolare, viene precisato che in sede provvisoria è stata applicata una aliquota di rendimento superiore a quella spettante (80% invece che 79,95%) e che non si è tenuto conto di quanto disposto dagli artt. 12 del D.Lgs. n. 503/1992 e 59 della Legge n. 449/1997 circa l'abbattimento dell'aliquota di rendimento relativamente agli importi eccedenti predeterminati tetti retributivi.

Trattasi, all'evidenza, di errori dovuti alla mancata applicazione di specifiche disposizioni normative da parte dell'Amministrazione della Difesa che ha proceduto alla liquidazione, dei quali il ricorrente difficilmente avrebbe potuto accorgersi.

Si ritiene, inoltre, sussistente, nel caso di specie, anche il requisito soggettivo idoneo a rendere l'affidamento "legittimo", non emergendo elementi indicativi di un concorso del pensionato negli errori dai quali è scaturito l'indebito, come confermato dalla stessa Amministrazione della Difesa che nella memoria depositata a seguito dell'ordinanza istruttoria ha dato atto della insussistenza di condotte del ricorrente che abbiano inciso sul corretto procedimento di liquidazione del trattamento provvisorio.

In mancanza, pertanto, di elementi da cui possa desumersi la consapevolezza da parte del percipiente di avvantaggiarsi indebitamente di somme erogate sine titulo, lo stato di buona fede di quest'ultimo deve essere presunto, con conseguente irripetibilità della somma indebitamente erogata.

Per le sopra esposte considerazioni, il ricorso proposto da Coccia Mario, va accolto e, per gli effetti, va dichiarata l'irripetibilità della somma di € 59.228,81, allo stesso erogata a titolo di pensione provvisoria in eccedenza rispetto al dovuto con diritto alla restituzione di quanto a tale titolo già eventualmente trattenuto dall'Ente previdenziale.

Nessun'altra somma aggiuntiva a titolo di rivalutazione ed interessi è dovuta al ricorrente, in caso di rimborso, trattandosi, comunque, di erogazione in misura eccedente rispetto al dovuto, di cui viene esclusa la ripetizione solo per la sussistenza di una specifica situazione di fatto caratterizzata dagli elementi sopra descritti e ritenuta meritevole di tutela (cfr. da ultimo: Corte conti Sezioni Riunite n. 11/2015 QM depositata il 24 marzo 2015).

Quanto alla richiesta avanzata in via subordinata dall'INPS di ottenere la refusione da parte del Ministero della Difesa delle somme erogate dall'Istituto in eccedenza rispetto al dovuto, la stessa deve ritenersi inammissibile, stante che l'Istituto non ha indicato e documentato l'effettiva parte di indebito dallo stesso corrisposta al ricorrente. La somma eventualmente oggetto di refusione non corrisponde, infatti, all'intero indebito, essendo stato il trattamento pensionistico provvisorio (con la relativa quota di indebito) erogato direttamente dall'amministrazione della Difesa fino al 30 giugno 2002 e solo a decorrere dal 1° luglio 2002 dall'INPS.

La particolare natura della controversia consente di ritenere sussistenti le ragioni per la compensazione delle spese di lite, a norma degli artt. 91 e 92 del codice di procedura civile.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Liguria, in composizione monocratica, accoglie il ricorso prodotto da Coccia Mario, e dichiara irripetibile l'indebito di euro 59.288,81 percepito dal ricorrente a titolo di trattamento pensionistico provvisorio, con diritto alla restituzione di quanto l'I.N.P.S. abbia eventualmente già recuperato in pendenza di giudizio. Spese compensate.

Così deciso in Genova all'udienza del 14 dicembre 2016.

Il Giudice

Pietro Maltese

Depositata in Segreteria 30 GEN 2017

Il Direttore della Segreteria

Collaboratore
(Rag. Gignola Valli)