CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **249/2002** (ECLI:IT:COST:2002:249)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **23/04/2002**; Decisione del **05/06/2002**
Deposito del **14/06/2002**; Pubblicazione in G. U. **19/06/2002**
Norme impugnate:
Massime: **27071**
Atti decisi:

ORDINANZA N.249 ANNO 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promossi con ordinanze emesse il 5 marzo 2001 dal Tribunale di Roma, il 30 marzo e il 24 maggio 2001 dal Tribunale di Viterbo e il 14 novembre 2001 (n.2 ordinanze) dal Tribunale di Macerata, rispettivamente iscritte ai nn. 493, 732 e 773 del registro ordinanze 2001 ed ai nn. 93 e 94 del registro ordinanze 2002 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 26, 39 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2001 e n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2002.

Visti gli atti di costituzione di Di Clemente Giuseppe, di Pianeselli Angelica, di Panfini Giovanni, di Arcangeli Vincenzo e dell'Inps, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 aprile 2002 il Giudice relatore Riccardo Chieppa;

udito gli avvocati Domenico Concetti per Di Clemente Giuseppe, Silvano Piccininno per Pianeselli Angelica, Giovanni Angelozzi per Panfini Giovanni, Franco Agostini per Arcangeli Vincenzo, Alessandro Riccio per l'Inps e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ordinanza 5 marzo 2001 il Tribunale di Roma - nel corso di un giudizio volto all'accertamento della insussistenza dell'obbligo di restituzione all'Inps della somma di lire 9.203.670 da parte del ricorrente per l'avvenuta corresponsione di quote di integrazione al trattamento minimo pensionistico in misura superiore a quelle spettanti - ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) per assunta violazione degli artt. 3 e 38 della Costituzione;

che il giudice rimettente ha premesso che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 166 del 1996, ha affermato che la ripetibilità degli indebiti pensionistici relativi alla integrazione al minimo (art. 6, comma 11-*quinquies*, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, recante "Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini", convertito in legge, con modificazioni, con l'articolo unico della legge 11 novembre 1983, n. 638) cessa nei casi in cui l'ente previdenziale abbia continuato il pagamento, pur avendo la disponibilità delle informazioni necessarie per l'accertamento del reddito del pensionato; specificando, però, che il limite delle ripetibilità diventa operativo una volta trascorsi, ai fini della acquisizione da parte dell'Inps dei dati necessari, i tempi tecnici "che il giudice valuterà avuto riguardo eventualmente ai termini indicati dall'art. 13, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) utilizzabili come criterio di orientamento"; questo principio sarebbe stato successivamente recepito anche dalla Corte di cassazione;

che, secondo il giudice *a quo*, applicando, al caso sottoposto al suo esame, il citato art. 6, comma 11-*quinquies,* del d.l. n. 463 del 1983, l'Inps non avrebbe diritto a ripetere le somme corrisposte in eccedenza essendo a conoscenza, secondo quanto emergerebbe dagli atti, sin dal gennaio del 1986 degli altri redditi posseduti dal ricorrente;

che, continua il Tribunale rimettente, la sopravvenienza della legge n. 662 del 1996 imporrebbe al ricorrente la restituzione dei tre quarti delle somme indebitamente erogategli. Tale legge prevede, infatti, che nei confronti dei soggetti, i quali nel periodo anteriore al 1° gennaio 1996 hanno percepito indebitamente prestazioni pensionistiche, non si fa luogo al recupero (comma 260) se i soggetti medesimi (salva la sussistenza del dolo - comma 265 -) siano percettori di un reddito personale imponibile Irpef per l'anno 1995 di importo pari o inferiore a lire 16 milioni; mentre il recupero avverrebbe nella misura dei 3/4, come nella fattispecie in esame, per i percettori di reddito superiore a tale limite (comma 261);

che le Sezioni unite della Corte di cassazione - continua ancora il giudice *a quo* - nella sentenza n. 2333 del 1997 hanno affermato che la disciplina da ultimo richiamata ha efficacia retroattiva ed, in via transitoria, globalmente sostitutiva di quella anteriore;

che questo orientamento - sempre secondo il Tribunale di Roma -, disatteso da alcune sentenze della sezione lavoro della Cassazione ed in particolare dalla sentenza n. 6369 del 1997, nonché da una parte della giurisprudenza di merito, è stato riconfermato da una nuova pronuncia delle Sezioni unite della stessa Cassazione (sentenza n. 30 del 2000);

che, sempre secondo il giudice *a quo*, le disposizioni denunciate dovrebbero trovare applicazione nel giudizio *a quo* e si porrebbero in contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione;

che, sotto il primo profilo, il Tribunale rimettente osserva che l'efficacia retroattiva di dette disposizioni "comporta che fattispecie ricadenti nel medesimo arco temporale siano trattate diversamente solo in relazione all'epoca del procedimento di recupero"; questa conseguenza di disciplina comprometterebbe (Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 1993) "l'affidamento di una vasta categoria di cittadini nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto";

che, sotto il secondo profilo, si sottolinea che l'articolata normativa, in materia di indebito previdenziale, di deroga alla disciplina generale prevista dall'art. 2033 cod. civ. si fonderebbe sulla presumibile immediata destinazione delle somme percepite a titolo di trattamento pensionistico alla soddisfazione di bisogni primari del pensionato e della sua famiglia; in quest'ottica, il riferimento al reddito del pensionato potrebbe costituire un parametro idoneo di verificazione della possibilità concreta di restituzione soltanto per il singolo anno in cui è avvenuto il pagamento della somma indebita;

che le norme impugnate, conclude il Tribunale *a quo*, riferendosi al solo 1995 per la rilevabilità del reddito e in mancanza di qualsiasi limite temporale alla retroattività, comporterebbero, invece, la possibilità per l'ente previdenziale di chiedere la restituzione di somme erogate al pensionato che nell'anno dell'indebita erogazione abbia percepito un reddito non elevato;

che si è costituito il ricorrente nel giudizio *a quo* riprendendo le argomentazioni sviluppate nell'ordinanza di rimessione e concludendo per l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale;

che si è costituita l'Inps chiedendo che la questione venga dichiarata infondata, richiamandosi alle motivazioni addotte dalla Cassazione nella sentenza n. 6291 del 1997 e alla *ratio* della legge n. 662 del 1996 consistente nella volontà di dettare una disciplina improntata ad una logica di equo contemperamento delle esigenze di bilancio con gli interessi dei privati; l'adesione, invece, all'interpretazione secondo cui la sopravvenuta disciplina dell'indebito abbia introdotto limiti alla ripetibilità destinati a sommarsi a quelli anteriori e non a sostituirli avrebbe, di converso, l'effetto di spostare gli equilibri prodotti dalla normativa previgente in senso unidirezionale a solo favore dei bisogni dei singoli;

che la difesa dell'Inps osserva, inoltre, che: a) non potrebbe configurarsi la prospettata disparità di trattamento non contrastando con il principio di eguaglianza una differente disciplina applicata alla medesima categoria di soggetti in momenti diversi, costituendo lo stesso fluire del tempo un elemento diversificatore; b) erogazioni non dovute non potrebbero concorrere all'integrazione della prestazione previdenziale adeguata; c) il suddetto principio di adeguatezza andrebbe realizzato nei limiti della compatibilità con le risorse disponibili, rientrando nella discrezionalità del legislatore introdurre modifiche alla legislazione di spesa al fine di salvaguardare l'equilibrio del bilancio e perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata manifestamente infondata; la difesa erariale sottolinea, in particolare, il carattere transitorio della disciplina censurata che, comunque, salvaguarderebbe le esigenze vitali del pensionato e della sua famiglia, con richiamo alla motivazione della sentenza n. 30 del 2000 delle Sezioni unite della Cassazione, in cui si evidenzia l'esigenza, in materia di obbligazioni pubbliche, di assicurare "la definizione in tempo ragionevole di liti troppo numerose ed il conseguente rapido riordino di un servizio pubblico";

che con ordinanza 30 marzo 2001 il Tribunale di Viterbo - nel corso di un giudizio in cui il ricorrente chiedeva che venisse dichiarata irripetibile dall'Inps la somma di lire 8.886.150

indebitamente erogata nel periodo 1° gennaio 1986-31 dicembre 1994 - ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle stesse norme, già censurate dalla ordinanza del Tribunale di Roma soprarichiamata, con riferimento ai medesimi parametri costituzionali, ritenendo l'esistenza di un diritto vivente culminato con la richiamata sentenza delle Sezioni unite della Cassazione n. 30 del 2000;

che secondo il Tribunale di Viterbo, ai fini della rilevanza della questione, l'eventuale emanazione di una sentenza di accoglimento comporterebbe l'applicabilità della previgente disciplina sull'indebito di cui agli artt. 80 del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1422 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3184, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia); 52 della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Inps e dell'Inail) e 13 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) con conseguente irripetibilità sicuramente degli indebiti sorti sotto il vigore del citato art. 52 della legge n. 88 del 1989; detto articolo, infatti, richiede, per negare la ripetizione, unicamente il presupposto dell'assenza del dolo dell'interessato che non potrebbe desumersi dall'avere questi taciuto la titolarità di altra pensione, in quanto il silenzio sarebbe stato equiparato al dolo soltanto dalla legge n. 412 del 1991;

che si è costituita in giudizio la parte privata la quale, dopo avere illustrato il quadro normativo di riferimento e i contrapposti orientamenti giurisprudenziali esistenti in materia, ha ribadito che, aderendo alla tesi sostenuta da ultimo dalle Sezioni unite della Cassazione con la sentenza n. 30 del 2000, si violerebbero gli artt. 3 e 38 della Costituzione;

che, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la parte privata sottolinea (oltre a quanto già sostenuto dal rimettente) che l'art. 3, comma 217, della legge n. 662 del 1996, fissando al 1° gennaio 1997 l'entrata in vigore della legge stessa (mentre la norma impugnata stabilisce che la nuova disciplina trova applicazione soltanto per gli indebiti anteriori al 1° gennaio 1996), renderebbe "ancora più irrazionale ed ingiustificabile la disparità di trattamento" tra pensionati cui si applica la legge impugnata e quelli che, invece, possono avvalersi dell'irripetibilità per i debiti relativi all'anno 1996, anteriore all'entrata in vigore della legge n. 662 del 1996, oltreché, *a fortiori*, per i debiti relativi agli anni successivi alla stessa entrata in vigore della legge;

che, sempre in riferimento all'art. 3 della Costituzione, si evidenzia l'irragionevolezza delle disposizioni censurate che lederebbero gravemente la certezza del diritto nonché l'affidamento di una vasta categoria di cittadini nella sicurezza giuridica, oltreché introdurre una deroga del tutto irrazionale ai principi che governano la successione temporale delle norme, alla luce dei quali occorrerebbe avere riguardo, in tema di indebito pensionistico, alla data di esecuzione del pagamento delle somme delle quali è in contestazione la restituzione;

che, infine, in riferimento all'art. 38 della Costituzione, sempre secondo la parte privata, le norme impugnate - consentendo la ripetizione anche di somme percepite in buona fede e impiegate per i bisogni alimentari del pensionato e della propria famiglia - determinerebbero la violazione del diritto a disporre di mezzi adeguati alle esigenze di vita in relazione agli eventi indicati dal secondo comma del suddetto art. 38 della Costituzione;

che anche in questo giudizio si è costituita l'Inps ed è intervenuta la Presidenza del Consiglio dei ministri ribadendo le precedenti argomentazioni e conclusioni;

che, con una seconda ordinanza decisa il 24 maggio 2001 e depositata il 4 giugno successivo, il Tribunale di Viterbo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dello stesso contenuto di quella riportata, nel corso di un giudizio di rinvio dalla Cassazione in cui l'Inps chiedeva che venisse dichiarata ripetibile nei limiti di tre quarti la somma di lire 18.896.745 indebitamente erogata nel periodo 1° gennaio 1986-31 dicembre 1998;

che il giudice *a quo* riprende le medesime argomentazioni illustrate a sostegno della fondatezza della questione già sollevata, soffermandosi, in particolare, sul profilo della rilevanza, sottolineando la circostanza che l'indebito si sarebbe formato nel periodo che va dal 1986 al 1988, con conseguente applicazione dell'art. 80 del r.d. n. 1422 del 1924; il rimettente, però, sottolinea che si sarebbe formato il giudicato sulla statuizione del pretore, in ordine invece all'applicabilità dell'art. 52 della legge n. 88 del 1989, non essendo stato questo punto della decisione oggetto di contestazione in sede di appello dinanzi al Tribunale di Roma e in sede di ricorso in Cassazione;

che, secondo l'ultima ordinanza del Tribunale di Viterbo, l'eventuale accoglimento della questione renderebbe applicabile il citato art. 52 il quale, presupponendo la sola presenza del dolo (non più contestabile), condurrebbe a negare la ripetibilità delle prestazioni previdenziali erogate;

che anche in questo giudizio si è costituita l'Inps ed è intervenuta la Presidenza del Consiglio ribadendo, ancora una volta, le precedenti argomentazioni e conclusioni;

che, con due sintetiche ordinanze del 14 novembre 2001, il Tribunale di Macerata ha sollevato questione di legittimità costituzionale, sempre dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge n. 662 del 1996, per violazione degli artt. 3 e 38 della Costituzione, richiamandosi alla "prospettata questione di legittimità costituzionale", senza alcuna ulteriore specificazione dell'ambito del giudizio pendente, assumendo: a) la disparità di trattamento tra situazioni identiche; b) la palese irragionevolezza della retroattività della norma impugnata, pur in mancanza di una espressa previsione in tal senso; c) una ingiustificata decurtazione di prestazioni previdenziali garantite dall'art. 38 della Costituzione, non ricorrendo alcuna inderogabile esigenza di bilancio che possa giustificare la compressione dei diritti degli assicurati;

che sotto il profilo della rilevanza le ordinanze si limitano a sottolineare che: "nella fattispecie non si configura dolo dell'*accipiens* per il solo fatto del silenzio nelle comunicazioni all'Inps, in quanto intervenuto precedentemente alla legge n. 412 del 1991 e che è stato concretamente accertato che l'assicurato presenta per il 1995 limiti di reddito superiori a lire 16.000.000";

che si sono costituite, in entrambi i giudizi, le parti private chiedendo l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale;

che è intervenuta la Presidenza del Consiglio dei ministri, per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, ripetendo le argomentazioni e conclusioni in precedenza svolte;

che si è, infine, costituita l'Inps sostenendo, in via preliminare, l'inammissibilità di entrambe le questioni sollevate dal Tribunale di Macerata, per mancanza di qualsiasi riferimento alla fattispecie oggetto del giudizio, chiedendo, nel merito che dette questioni vengano dichiarate infondate;

che nell'imminenza dell'udienza pubblica alcune delle parti private dei giudici *a quibus* hanno ribadito e più ampiamente illustrato le argomentazioni e conclusioni già rassegnate;

che la parte privata costituita nel giudizio davanti al Tribunale di Roma (r.o. n. 493 del 2001) ha sottolineato l'irragionevolezza della normativa impugnata per: a) la mancanza di un limite temporale alle possibilità di recupero da parte dell'ente previdenziale; b) il riferimento al 1995 della soglia reddituale e non all'anno in cui viene chiesta la restituzione della somma indebitamente erogata; c) l'applicazione delle norme censurate soltanto per le situazioni passate; ha chiesto, inoltre, che venga dichiarata la illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 38, commi 7, 8, 9 e 10, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la

formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) che ha "prorogato" dal 1° gennaio 1996 al 31 dicembre 2000 l'applicazione retroattiva delle disposizioni impugnate;

che la parte privata costituita nel giudizio davanti al Tribunale di Viterbo (r.o. n. 732 del 2001) riprende le motivazioni già illustrate insistendo nell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata;

che la parte privata costituita nel giudizio davanti al Tribunale di Macerata (r.o. n. 94 del 2002) sostiene che debba essere seguito l'orientamento espresso in alcune sentenze della Cassazione (n. 6369 del 1997; n. 6442 del 1997; n. 586 del 1998) secondo cui le disposizioni censurate avrebbero introdotto un criterio "aggiuntivo" e non "sostitutivo"; tale orientamento - sostiene la difesa della parte - sarebbe condivisibile in mancanza, tra l'altro, di una abrogazione espressa o di una sospensione dell'efficacia della disciplina preesistente.

Considerato che, pur in carenza, in alcune ordinanze di rimessione, di un riferimento - ai fini della rilevanza - alla fattispecie del giudizio in corso avanti al giudice *a quo* ed in presenza di una contraddittorietà nella prospettazione di un diritto vivente in altre ordinanze, è, senz'altro, pregiudiziale ad ogni altro profilo il rilievo della sopravvenienza, richiamata dalla difesa di alcune parti - sia pure a fini diversi -, dell'art. 38, commi 7, 8, 9 e 10, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato);

che la predetta legge contiene norme in ordine alla ripetizione di indebito previdenziale, in parte non coincidenti con quelle oggetto del presente giudizio e tali da poter portare anche ad una riconsiderazione della natura transitoria o meno degli effetti sulle ripetizioni di indebito pregresso;

che, pertanto, si rende necessaria la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, spettando ad essi di valutare se, alla luce sia dell'intervenuta sopravvenienza legislativa sia del mutamento del quadro normativo, le questioni sollevate siano tuttora rilevanti per la definizione dei giudizi pendenti avanti agli stessi giudici rimettenti e se persistano, in tutto o in parte, i motivi posti a base delle ordinanze di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

ordina la restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2002.

F.to:

Cesare RUPERTO, Presidente

Riccardo CHIEPPA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2002.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.