Sentenza 1/2006 , Sentenza 39/1993 , Sentenza 431/1993 ...

Sentenza 1/2006
Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE
Presidente MARINI
Relatore BILE
Udienza Pubblica del 15/11/2005
Decisione del 09/01/2006
Deposito del 13/01/2006
Pubblicazione in G. U. 18/01/2006
Massime: 30064
SENTENZA N. 1 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso Quaranta, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure per la razionalizzazione della finanza pubblica) e dell'art. 38, commi 7 e 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), promossi con ordinanze del 30 ottobre 2003 dal Tribunale di Roma nel procedimento civile vertente tra Giuseppe Di Clemente e l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) e del 18 febbraio 2004 dal Tribunale di Viterbo nel procedimento civile vertente tra Angelica Pianeselli e l'INPS, iscritte ai numeri 116 e 322 del registro ordinanze 2004 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 11 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 15 novembre 2005 il Giudice relatore Franco Bile;

uditi gli avvocati Alessandro Riccio per l'INPS e l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza del 30 ottobre 2003 il Tribunale di Roma ha dichiarato rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure per la razionalizzazione della finanza pubblica), e dell'art. 38, commi 7 e 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione. In tal modo il giudice rimettente ripropone, in considerazione della ritenuta permanente rilevanza, la questione di legittimità costituzionale già sollevata con ordinanza del 5 marzo 2001, in relazione alla quale la Corte costituzionale, con ordinanza n. 249 del 2002 , aveva disposto la restituzione degli atti per ius superveniens.

Osserva il rimettente – richiamando testualmente la citata precedente ordinanza – che il pensionato ricorrente, in data 30 novembre 1995, aveva ricevuto dall'INPS la richiesta di restituzione della somma indebitamente percepita nel periodo dal 1° ottobre 1983 al 30 aprile 1995 a titolo di quote di integrazione al trattamento minimo di pensione in misura superiore a quella spettante ed aveva chiesto l'accertamento dell'illegittimità di tale provvedimento eccependo l'incostituzionalità dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge n. 662 del 1996 per violazione degli artt. 3 e 38 Cost.

Il rimettente ricorda che la ripetibilità cessa là dove l'ente previdenziale abbia continuato il pagamento dell'integrazione al minimo pur avendo la disponibilità delle informazioni necessarie per l'accertamento del reddito del pensionato, o per la tempestiva presentazione della dichiarazione sostitutiva del certificato fiscale, o attraverso una comunicazione del datore di lavoro alle cui dipendenze il pensionato abbia trovato occupazione, oppure perché entrambe le pensioni sono pagate dallo stesso ente, che perciò può ben conoscere se e quando l'importo della prima sia aumentato oltre il limite di reddito ostativo dell'integrazione al minimo della seconda.

La successiva normativa introdotta dall'art. 1, commi 260 e 261, della legge n. 662 del 1996 è stata interpretata dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 2333 del 1997 quale disciplina avente efficacia retroattiva e, in via transitoria, globalmente sostitutiva di quella anteriore. Quindi le disposizioni di cui all'art. 1, commi 260 e 261, della legge n. 662 del 1996 riconducono la ripetibilità dell'indebito all'unico requisito del reddito riferito al 1995.

L'applicazione retroattiva della normativa censurata determina – secondo il rimettente – una disparità di trattamento tra pensionati per i quali sia già stata sancita in via definitiva, secondo i precedenti principi, l'irripetibilità di un indebito e pensionati i quali, per indebiti risalenti alla medesima epoca, debbono soggiacere alla nuova normativa con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione. In particolare il Tribunale richiama la sentenza n. 39 del 1993 di questa Corte che ha evidenziato la necessità di tutelare «l'affidamento di una vasta categoria di cittadini nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto».

Il rimettente censura poi anche l'art. 38 della legge n. 448 del 2001, che ha successivamente previsto al comma 7: «nei confronti dei soggetti che hanno percepito indebitamente prestazioni pensionistiche o quote di prestazioni pensionistiche o trattamenti di famiglia, a carico dell'INPS, per periodi anteriori al 1° gennaio 2001, non si fa luogo al recupero dell'indebito qualora i soggetti medesimi siano percettori di un reddito personale imponibile ai fini IRPEF per l'anno 2000 di importo pari o inferiore a 8.263,31 euro»; e al comma 8: «Qualora i soggetti che hanno indebitamente percepito i trattamenti di cui al comma 7 siano percettori di un reddito personale

imponibile ai fini dell'IRPEF per l'anno 2000 di importo superiore a 8.263,31 euro non si fa luogo al recupero dell'indebito nei limiti di un quarto dell'importo riscosso». Ad avviso del rimettente tale normativa non ha abrogato la disciplina di cui all'art. 1, commi 260 e 261, della legge n. 662 del 1996, ma ha dettato una disciplina analoga a quella già prevista dalle citate disposizioni di legge con riferimento alle prestazioni indebitamente erogate negli anni dal 1996 al 2000.

Quanto alla rilevanza della questione precisa poi il giudice rimettente che nel giudizio a quo il ricorrente risulta aver superato la soglia reddituale suddetta sia nel 1995 che nel 2000.

In conclusione, ad avviso del rimettente, la questione di legittimità costituzionale formulata nella precedente ordinanza del 5 marzo 2001 deve ribadirsi con riferimento alla disciplina dettata dall'art. 38, commi 7 e 8, della legge n. 662 del 1996, atteso che anche le citate disposizioni riconducono la ripetibilità dell'indebito all'unico requisito del reddito negli stessi termini dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge n. 662 del 1996.

2. – Con ordinanza del 18 febbraio 2004 il Tribunale di Viterbo ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 7 e 8, della legge n. 662 del 1996 per contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost. In tal modo il rimettente ripropone, in considerazione della ritenuta permanente rilevanza, la questione di legittimità costituzionale già sollevata con ordinanza del 30 marzo 2001, in relazione alla quale la Corte costituzionale, con ordinanza n. 249 del 2002 , aveva disposto la restituzione degli atti per ius superveniens.

Il rimettente – richiamando testualmente la precedente ordinanza – osserva che la situazione determinata dai citati commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996 è assai simile a quella esaminata dalla Corte con la sentenza n. 39 del 1993, che ha dichiarato illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost., l'art. 13, comma 1, della legge n. 412 del 1991 «nella parte in cui estende le innovazioni introdotte nella disciplina della ripetizione di indebito in materia pensionistica ai rapporti sorti precedentemente alla data della sua entrata in vigore o comunque pendenti alla stessa data». Anche nel caso di specie – osserva il rimettente – v'è irrazionale e ingiustificabile disparità di trattamento (e quindi violazione dell'art. 3 Cost.) tra i pensionati nei confronti dei quali l'ente previdenziale abbia agito per il recupero dell'indebito prima dell'entrata in vigore della norma impugnata, con conseguente dichiarazione di non ripetibilità ai sensi della normativa previgente, e i pensionati nei confronti dei quali – a parità di ogni altra circostanza, ed in particolare dell'epoca di insorgenza dell'indebito, del reddito percepito superiore a 16 milioni di lire e dell'assenza di dolo – il recupero sia stato promosso dopo l'entrata in vigore della legge n. 662 del 1996, con la conseguente ripetibilità, sia pure limitata ai 3/4 dell'indebito.

Analoghe censure sono poi mosse nei confronti dell'art. 38, commi 7 ed 8, della legge n. 448 del 2001.

3. – L'Istituto nazionale della previdenza sociale si è costituito in entrambi i giudizi ed ha concluso per l'infondatezza della questione.

Secondo l'Istituto, non vi è contrasto con l'art. 3 Cost., avendo entrambe le disposizioni censurate la funzione di dettare misure di razionalizzazione della finanza pubblica e realizzando un equo contemperamento delle esigenze di bilancio con gli interessi privati. Inoltre le erogazioni non dovute non possono, per definizione, concorrere all'integrazione della prestazione previdenziale adeguata, sicché la loro ripetizione non può di per sé violare il precetto costituzionale.

D'altra parte occorre tener conto della compatibilità con le risorse disponibili, sicché al Governo ed al Parlamento, nell'esercizio della loro discrezionalità e tenendo conto delle esigenze fondamentali di politica economica, spetta, in sede di manovra finanziaria di fine d'anno, introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario a salvaguardare l'equilibrio del bilancio statale ed a perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria.

Inoltre anche l'eccezionalità e la temporaneità dell'efficacia della normativa denunciata rilevano nel senso di escludere qualsiasi profilo di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate che mirano anche ad assicurare la definizione in tempi ragionevoli di un consistente contenzioso ed un rapido riordino del settore previdenziale.

4. – È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha concluso per la manifesta inammissibilità o comunque l'infondatezza della questione di costituzionalità.

In particolare l'Avvocatura ha sottolineato che il legislatore, nel regolamentare l'indebito previdenziale in modo difforme rispetto all'art. 2033 del codice civile, che legittima l'azione di restituzione sulla base del solo fatto oggettivo dell'assenza di causa di pagamento, ha voluto eccezionalmente e in via transitoria abbandonare questo principio, bilanciando tale scelta con l'adozione di quello delle condizioni di reddito e di parziale irripetibilità per i percettori di redditi meno elevati.

La disciplina mira ad esentare il destinatario di pensioni e rendite da oneri di restituzione che difficilmente potrebbe affrontare, stante la naturale destinazione al consumo ed alla soddisfazione di esigenze elementari di vita delle somme percepite – sia pure indebitamente – a tale titolo.

Pertanto non è contraria agli artt. 3 e 38 Cost. la scelta legislativa che imponga a chi – non versando in stato di bisogno – abbia percepito una somma indebita di restituirla, in quanto non necessaria a far fronte al soddisfacimento di bisogni primari.

Considerato in diritto

1. – I Tribunali di Roma e di Viterbo pongono due questioni di costituzionalità, che possono essere esaminate insieme perché oggettivamente connesse.

La prima riguarda i commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure per la razionalizzazione della finanza pubblica), i quali prevedono che nei confronti di chi abbia percepito indebitamente prestazioni pensionistiche o quote di prestazioni pensionistiche o trattamenti di famiglia, nonché rendite, anche se liquidate in capitale, a carico degli enti pubblici di previdenza obbligatoria, per periodi anteriori al 1° gennaio 1996, non si fa luogo al recupero dell'indebito qualora il suo reddito personale imponibile ai fini dell'IRPEF per l'anno 1995 sia pari o inferiore a 16 milioni di lire e che, in caso di reddito superiore, l'indebito è irripetibile nei limiti di un quarto dell'importo riscosso.

La seconda riguarda i commi 7 e 8 dell'art. 38 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), i quali prevedono che nei confronti di chi abbia percepito indebitamente prestazioni pensionistiche o quote di prestazioni pensionistiche o trattamenti di famiglia, a carico dell'INPS, per il periodo anteriore al 1° gennaio 2001, non si fa luogo al recupero dell'indebito qualora il suo reddito personale imponibile ai fini dell'IRPEF per l'anno 2000 sia pari o inferiore a € 8.263,31 e che, in caso di reddito superiore, l'indebito è irripetibile nei limiti di un quarto dell'importo riscosso.

Le questioni sono state sollevate in due giudizi sostanzialmente analoghi nel corso dei quali i Tribunali aditi avevano già, con precedenti ordinanze del 2001, proposto la questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge n. 662 del 1996 e questa Corte, con ordinanza n. 249 del 2002, aveva restituito gli atti ai rimettenti per un nuovo esame alla luce del sopravvenuto art. 38, commi 7 e 8, della legge n. 448 del 2001.

Con le ordinanze in epigrafe i giudici hanno risollevato la medesima questione nei confronti delle norme del 1996 a suo tempo impugnate, sul rilievo che i casi di specie – riguardando ripetizioni di somme indebitamente erogate dall'INPS prima del 1° gennaio 1996 – sono disciplinati da tali norme. La questione, a loro avviso, non è manifestamente infondata, sotto il profilo di un'irrazionale e ingiustificabile disparità di trattamento (lesiva dell'art. 3 Cost.) tra i casi in cui, prima dell'entrata in vigore delle norme impugnate, l'ente previdenziale abbia agito per il recupero di indebiti anteriori al 1° gennaio 1996 e sia intervenuta una dichiarazione di non ripetibilità ai sensi della previgente disciplina, e i casi in cui – a parità di ogni altra circostanza, in particolare dell'epoca di erogazione dell'indebito, del godimento da parte del pensionato di un reddito superiore a 16 milioni di lire e dell'assenza di dolo – il recupero non sia stato ancora promosso al momento dell'entrata in vigore di tali norme, con la conseguente applicazione retroattiva di un regime di ripetibilità (sia pure limitata), con conseguente inadeguata tutela previdenziale dei percettori dell'indebito (lesiva dell'art. 38 Cost.).

L'impugnazione è stata poi estesa ai commi 7 e 8 dell'art. 38 della legge n. 448 del 2001 sotto il profilo che per essi – ove fossero applicabili anche agli indebiti anteriori al 1° gennaio 1996 – varrebbero gli stessi dubbi di incostituzionalità dedotti a proposito della disciplina del 1996.

2. – Ad avviso dei rimettenti entrambe le questioni sono rilevanti, emergendo dagli atti che i redditi personali dei pensionati, imponibili ai fini dell'IRPEF, erano sia nel 1995 che nel 2000 superiori a quelli rispettivamente previsti, per l'integrale irripetibilità dell'indebito, dai commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge del 1996 e dai commi 7 e 8 dell'art. 38 della legge del 2001.

3. – Il regime dell'indebito previdenziale, derogatorio dell'art. 2033 del codice civile, ha subito nel tempo una complessa evoluzione. Peraltro, per decidere i casi sottoposti ai rimettenti, interessa solo la disciplina delle prestazioni indebitamente erogate dall'INPS prima del 1° gennaio 1996.

La legislazione anteriore ai commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996 considerava irripetibili le somme percepite in buona fede dal pensionato. In particolare, alla risalente

disciplina posta dall'art. 80 del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1422, è seguita, in epoca più recente, quella dell'art. 52, comma 2, della legge 9 marzo 1989, n. 88, che ha escluso il recupero delle rate di pensione indebitamente erogate, salvo il caso del dolo del percettore. Al riguardo l'art. 13 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ha poi stabilito che la sanatoria prevista dal citato art. 52, comma 2, opera solo per le somme corrisposte in base a formale provvedimento definitivo (espressamente comunicato all'interessato) viziato da errore imputabile all'ente erogatore, salvo che la percezione sia dovuta a dolo dell'interessato, e che l'omessa o incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti sul diritto o sulla misura della pensione consente la ripetizione delle somme indebitamente percepite.

Tale norma è stata però da questa Corte (sentenza n. 39 del 1993) definita non interpretativa, ma innovativa con efficacia retroattiva, ed è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui si applicava ai rapporti sorti prima della sua entrata in vigore, sotto il profilo che essa – innovando retroattivamente il regime degli indebiti previdenziali erogati nel vigore della legislazione precedente – aveva posto una disciplina peggiorativa per il percettore e leso il suo affidamento, «tanto più che erano colpiti pensionati a reddito non elevato»; e aveva trattato diversamente le situazioni ormai definite di irripetibilità per buona fede del percettore (art. 52 della legge n. 88 del 1989) e le situazioni ancora pendenti, soggette retroattivamente alle nuove regole più restrittive, pur se gli indebiti fossero stati erogati nella stessa epoca. Per effetto di tale sentenza, l'ambito di operatività della norma del 1991 si è ristretto ai soli indebiti erogati dopo la sua entrata in vigore.

4. – A questa disciplina a regime dell'indebito previdenziale, così evolutasi nel tempo, si è poi sovrapposta una disciplina eccezionale e transitoria.

In particolare i commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996, oggi impugnati, hanno dettato – secondo i principi, poi consolidati, affermati dalle Sezioni unite con la sentenza n. 2333 del 1997 – «una disciplina di carattere globalmente sostitutivo di quella previgente». Questa disciplina, transitoria e speciale, non si applica per il futuro (e perciò non innova il regime dell'indebito previdenziale posto, da ultimo, dall'art. 13 della legge n. 412 del 1991), ma regola esclusivamente gli indebiti già erogati dagli enti pubblici di previdenza obbligatoria prima del 1° gennaio 1996, collegando la loro irripetibilità o (limitata) ripetibilità alla sola misura del reddito imponibile ai fini dell'IRPEF nel 1995. È un criterio più semplice da gestire per gli enti previdenziali, rispetto a quello previsto dalla legislazione previgente che aveva creato non pochi problemi interpretativi, pur se è meno favorevole per i pensionati in quanto (come nelle fattispecie in esame) ha reso ripetibili indebiti erogati nel vigore di norme che ne garantivano l'irripetibilità.

Sono poi sopravvenuti i commi 7 e 8 dell'art. 38 della legge n. 448 del 2001, in base ai quali l'indebito erogato dall'INPS anteriormente al 1° gennaio 2001 non è ripetibile se i percettori avevano nel 2000 un reddito personale, imponibile ai fini indicati, pari o inferiore a € 8.263,31 (corrispondenti, secondo il noto tasso di cambio, a 16 milioni di lire).

È sorto così il problema della disciplina applicabile agli indebiti anteriori al 1° gennaio 1996, variamente risolto dalla giurisprudenza di legittimità, a volte nel senso che il criterio reddituale del 2001 opera per tutti gli indebiti erogati prima del 1° gennaio 2000, e quindi anche per quelli anteriori al 1° gennaio 1996, e altre volte nel senso che quel criterio riguarda solo gli indebiti erogati bensì prima del 1° gennaio 2001, ma dopo il 1° gennaio 1996, onde quelli corrisposti prima di tale data restano soggetti alla disciplina del 1996.

Il contrasto è stato composto dalle Sezioni unite (sentenza n. 4809 del 2005), nel senso che ai fini della ripetibilità degli indebiti erogati prima del 1° gennaio 1996 rilevano entrambe le normative censurate: dapprima operano i commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996, onde l'indebito è definitivamente irripetibile se il percettore della prestazione pensionistica abbia fruito nel 1995 di un reddito imponibile ai fini dell'IRPEF inferiore o pari a 16 milioni di lire; se tale soglia è superata operano i commi 7 e 8 dell'art. 38 della legge n. 448 del 2001, per cui il recupero può ancora essere precluso se il reddito del 2000 sia stato inferiore o pari a € 8.263,31.

5. – In questo complesso quadro normativo, le questioni di costituzionalità di cui si discute devono essere esaminate con esclusivo riferimento alla disciplina degli indebiti che (come quelli di cui alle ordinanze di rimessione) siano stati erogati dall'INPS prima del 1° gennaio 1996: e quindi – anzitutto – ai commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge del 1996 e – in secondo luogo – ai commi 7 e 8 dell'art. 38 della legge del 2001, nella parte in cui (secondo la citata sentenza delle Sezioni unite) formano sistema con i primi.

Per il resto del loro contenuto dispositivo – ossia per la parte in cui i citati commi 7 e 8 concernono indebiti erogati dopo il 1° gennaio 1996 – la questione di costituzionalità non si pone, poiché le fattispecie all'esame dei rimettenti riguardano indebiti anteriori a tale data.

6. – Le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

I rimettenti chiedono in sostanza alla Corte un intervento caducatorio analogo a quello compiuto con la sentenza n. 39 del 1993, che ha dichiarato illegittimo l'art. 13, comma 1, della legge n. 412 del 1991, nella parte in cui estendeva le innovazioni introdotte in tema di ripetizione di indebito previdenziale ai rapporti sorti prima della sua entrata in vigore o pendenti a tale data.

Ma la fattispecie odierna è ben diversa da quella decisa dalla sentenza del 1993.

La legge del 1991, oggetto di quella sentenza, nel rendere più rigorosa per il percettore la disciplina a regime dell'indebito previdenziale, volendo uniformare la nuova regolamentazione, ne aveva previsto l'applicazione retroattiva. Invece il legislatore del 1996, come quello del 2001, non è intervenuto sulla disciplina a regime (che resta quella del citato art. 13 della legge n. 412 del 1991), ma si è limitato a introdurre una normativa speciale e derogatoria rivolta solo al passato.

Inoltre la normativa censurata non è, per il percettore, totalmente peggiorativa rispetto a quella previgente, perché prevede in ogni caso l'irripetibilità di un quarto della prestazione indebitamente percepita, onde – sotto questo profilo – è disciplina per lui più favorevole.

Infine la sentenza del 1993 ha posto in rilievo come la legge allora censurata colpisse pensionati a reddito non elevato; invece il criterio reddituale posto dalla normativa oggi in esame vale proprio a sottrarre i pensionati con reddito più basso alle pretese restitutorie dell'INPS.

7. – Al di là di tali differenze, nelle norme impugnate non è ravvisabile – come in quelle di cui alla sentenza del 1993 – una lesione, costituzionalmente rilevante, dell'affidamento dei percettori di prestazioni pensionistiche non dovute, con conseguente violazione del principio di eguaglianza.

L'affidamento dei cittadini nella stabilità della normativa vigente è tutelato come inderogabile precetto di rango costituzionale solo in materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Per il resto norme retroattive sono ammissibili purché comportino una regolamentazione non manifestamente irragionevole (fra le altre, sentenza n. 419 del 2000), onde la retroattività può risultare giustificata proprio dalla sistematicità dell'intervento innovatore e dall'esigenza di uniformare il trattamento delle situazioni giuridiche pendenti e quello delle situazioni che si

determineranno in futuro.

Nella specie poi si tratta dell'affidamento dei pensionati nell'irripetibilità di trattamenti pensionistici indebitamente percepiti in buona fede, ed esso è tanto più meritevole di tutela ove si tratti di pensionati a reddito non elevato che destinano le prestazioni pensionistiche, pur indebite, al soddisfacimento di bisogni alimentari propri e della famiglia. In tale affidamento questa Corte (sentenza n. 431 del 1993) ha individuato – alla luce dell'art. 38 Cost. – un principio di settore, che esclude la ripetizione se l'erogazione non dovuta, destinata a soddisfare essenziali esigenze di vita del pensionato, non sia a lui addebitabile.

Orbene è significativo che la normativa censurata (commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996, integrati dai commi 7 e 8 dell'art. 38 della legge n. 448 del 2001, per la parte in cui, secondo l'interpretazione delle Sezioni unite, si applicano agli indebiti erogati prima del 1° gennaio 1996) attraverso il criterio reddituale garantisca l'irripetibilità di tali indebiti ai pensionati economicamente più deboli e – comunque – ne escluda la ripetibilità totale.

Inoltre le citate norme del 2001 – nella parte indicata – apprestano un'ulteriore tutela a quei pensionati con bassi redditi cui l'INPS abbia chiesto la ripetizione di indebiti anteriori al 1996: essi invero, pur se tenuti alla (parziale) restituzione perché titolari nel 1995 di redditi imponibili ai fini dell'IRPEF superiori ai 16 milioni di lire, possono ancora fruire dell'irripetibilità se nel 2000 quei redditi siano stati pari o inferiori a € 8.263,31.

D'altra parte la necessità costituzionale di proteggere, nei sensi indicati, l'affidamento del pensionato non implica di per sé una disciplina unica dell'indebito previdenziale; onde, al legislatore che si sia allontanato dal principio civilistico della totale ripetibilità dell'indebito oggettivo (art. 2033 cod. civ.) deve riconoscersi un ambito di discrezionalità nell'individuazione degli strumenti più idonei a garantire ai pensionati a basso reddito un congruo livello di tutela, in un generale quadro di compatibilità, e fra essi può ben essere annoverata la scelta di collegare la ripetibilità ad un criterio meramente reddituale. Inoltre la sostituzione del regime di tutela dell'affidamento del pensionato con un altro criterio, diverso ma parimenti orientato, seppur sotto certi aspetti meno favorevole, trova, con riferimento alla normativa censurata, sufficiente giustificatezza nel carattere straordinario ed eccezionale dell'intervento legislativo, diretto a porre ordine nella materia dell'indebito previdenziale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure per la razionalizzazione della finanza pubblica) e dell'art. 38, commi 7 e 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Roma e dal Tribunale di Viterbo con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2006.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Franco BILE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Sentenza 39/1993
Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE
Presidente BORZELLINO
Relatore GRECO
Udienza Pubblica del 03/11/1992
Decisione del 28/01/1993
Deposito del 10/02/1993
Pubblicazione in G. U. 17/02/1993
Massime: 19158 19159 19160 19161 19162
N. 39

SENTENZA 28 GENNAIO-10 FEBBRAIO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuseppe BORZELLINO; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) di interpretazione autentica dell'art. 52, secondo comma, della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 7 febbraio 1992 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto dall'I.N.P.S. contro Ferrari Tenca Luisa, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 1992;

2) ordinanza emessa il 12 maggio 1992 dal Pretore di Trieste nel procedimento civile vertente tra Tomasi Anna ed altra e l'I.N.P.S., iscritta al n. 363 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti gli atti di costituzione di Ferrari Tenca Luisa, di Stener Maddalena e dell'I.N.P.S. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Francesco Greco;

Uditi gli avvocati Felice Assennato e Franco Agostini per Ferrari Tenca Luisa, Salvatore Cabibbo per Stener Maddalena, Fabrizio Ausenda, Giancarlo Perone e Tiziano Treu per l'I.N.P.S.;

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale di Milano, con sentenza del 18 ottobre 1989, in grado di appello accoglieva la domanda proposta da Gilardi Maria, titolare di pensione di reversibilità e di pensione diretta di vecchiaia, contro l'I.N.P.S. intesa ad ottenere la declaratoria di irripetibilità, ai sensi dell'art. 52 della legge n. 88 del 1989, della somma corrispondente alla quota fissa di contingenza sulla pensione di reversibilità, secondo l'I.N.P.S. non dovuta in quanto già riscossa sulla pensione diretta, in violazione del divieto di cumulo di cui all'art. 19 della legge 21 dicembre 1978, n. 843.

L'I.N.P.S. ricorreva in Cassazione. La Corte ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 38, 101, 104 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, definita di interpretazione autentica della predetta norma.

Ha anzitutto ritenuto la rilevanza della questione poiché la norma denunciata opera retroattivamente, e quindi è applicabile alla fattispecie.

Nel merito ha osservato che la norma censurata, nonostante la definizione espressa del legislatore, è innovativa.

L'art. 52 della legge n. 88 del 1989 è stato determinato dalla finalità di porre termine alle incertezze ermeneutiche cui aveva dato luogo l'art. 80 del R.D. 28 agosto 1924, n. 1422 e ha previsto l'irripetibilità delle somme riscosse in buona fede in ogni ipotesi di indebito, conseguente ad ogni possibile atto e ad ogni fase di gestione del rapporto pensionistico (sia essa di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione), salva soltanto l'ipotesi del dolo dell'assicurato, eliminando così ogni discriminazione dei pensionati del settore privato, rispetto a quelli del settore pubblico o ai titolari di pensioni di guerra. In tali sensi è stata costantemente interpretata dalla stessa Corte di Cassazione, e ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte Costituzionale, (sent. n. 383 del 1990).

L'art. 13, primo comma, della legge n. 412 del 1991, ora denunciato, invece modificando il precedente regime, introduce quattro innovazioni:

a) la necessità, perché operi la sanatoria, che le somme siano corrisposte in base a formale, definitivo provvedimento;

b) che di questo sia data comunicazione all'interessato;

c) che l'errore risulti dal provvedimento stesso e sia imputabile all'ente erogatore;

d) che, a parte l'ipotesi di dolo dell'interessato, non vi sia stata omessa o incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti sul diritto e sulla misura della pensione goduta e non riconosciuti già dall'ente competente.

Secondo la Corte remittente, si sarebbe effettuata una disciplina più rigorosa di quella che, secondo il più restrittivo degli orientamenti allora formatisi, si poteva desumere dall'art. 80, terzo comma, del R.D. n. 1422 del 1924.

In effetti, si è ristretto ulteriormente l'ambito dell'irripetibilità attraverso il requisito della comunicazione "espressa" del provvedimento erroneo - anch'essa non richiesta dalla legge del 1988 - dato che, a causa dell'operatività di sistemi di automazione e informatizzazione, i maggiori importi della pensione (o dei suoi elementi accessori) vengono ad essere conosciuti dall'interessato soltanto al momento dell'erogazione o, al più, all'atto del ricevimento del certificato o dell'avviso di pagamento; senza considerare che ormai si praticano sistemi di pagamento che portano al diretto accredito o all'invio di assegni bancari.

Si sono introdotti a carico del pensionato oneri di comunicazione estranei alla disciplina della norma interpretata, la conoscenza di fatti e della loro rilevanza giuridica. In definitiva, si è creata una specie di presunzione giuridica di conoscenza che viene a rendere irrilevante l'errore in cui sia incorso l'Ente previdenziale e la buona fede del pensionato con pratica equiparazione al dolo del silenzio del pensionato e con sovvertimento del principio di buona fede cui è improntato l'ordinamento giuridico.

Sarebbero stati violati:

a) l'art. 3 della Costituzione, in quanto irrazionalmente il legislatore non ha scelto della precedente norma una delle possibili sue interpretazioni ma le ha attribuito un significato nuovo e diverso ed in definitiva ha sovrapposto la norma nuova alla precedente;

b) gli artt. 103 e 104 della Costituzione perché si sarebbe sottratto al giudice il compito istituzionale di interpretare ed applicare autonomamente una disposizione di legge che pure si è preteso di mantenere in seno all'ordinamento;

c) ulteriormente l'art. 3 della Costituzione in quanto si sarebbe creata una disparità di trattamento:

1) fra pensionati, nei cui confronti l'art. 52 della legge n. 88 del 1989 è stato già applicato conformemente al significato che scaturiva dal suo testo e dall'uniforme orientamento giurisprudenziale, e pensionati i quali, per il solo fatto dell'attuale pendenza dei giudizi sulla ripetibilità delle somme da essi percepite, sarebbero assoggettati alla meno favorevole disciplina sopravvenuta;

2) fra pensionati che abbiano ricevuto prestazioni indebite attribuite con formale provvedimento e pensionati che le abbiano ricevute, come nella specie, con modalità "diverse";

3) fra pensionati del settore privato e quelli del settore pubblico, per i quali si porrebbero le limitazioni ora introdotte;

d) l'art. 38 della Costituzione perché le somme da ripetersi e percepite dal pensionato in buona fede sarebbero state destinate a soddisfare bisogni propri e della famiglia.

2. - L'ordinanza, ritualmente notificata e comunicata, è stata altresì pubblicata nella Gazzetta Ufficiale.

2.1. - Nel giudizio davanti a questa Corte, si sono costituiti la parte privata e l'I.N.P.S..

2.2. - La parte privata ha svolto argomenti sovrapponibili a quelli della Corte remittente.

La difesa dell'I.N.P.S. ha eccepito anzitutto la inammissibilità della questione rilevando che, si tratta nella specie di modificazione del trattamento pensionistico disposta ope legis (art. 19 della legge 21 dicembre 1978, n. 843), per cui il relativo provvedimento, benché emesso in ritardo,

non è affetto da errore essenziale con la conseguenza che l'indebito pagamento ricade pienamente nell'area di applicabilità dell'art. 2033 cod. civ.

Nel merito ha rilevato che:

- nessun precetto costituzionale preclude al legislatore in sede di interpretazione autentica di dare a una norma retroattivamente un nuovo significato tanto più quando, come nella specie, l'operazione risulti ragionevole e giustificata in vista delle necessità di contenimento della spesa pubblica;

- anche per i pensionati del settore pubblico, il legislatore, in sede di interpretazione autentica dell'art. 206 del d.P.R. n. 1092 del 1973 (art. 3 della legge n. 428 del 1985) ha previsto la ripetibilità delle somme erogate a seguito di ricalcolo automatizzato, senza che sia emanato alcun provvedimento formale, in base ad una ratio identica a quella sottesa alla norma censurata;

- la sottrazione alla sanatoria degli errori incidenti nella fase gestionale risponde alle esigenze proprie di un settore dell'ordinamento in costante evoluzione, rispetto al quale un errore "imputabile" agli enti competenti può ipotizzarsi solo con riguardo all'emissione di provvedimenti formali;

- obblighi di denuncia, a carico del pensionato, di situazioni rilevanti ai fini del diritto e della misura del trattamento pensionistico erano già noti all'ordinamento previdenziale (art. 6, quarto e quinto comma, art. 8, terzo comma, della legge n. 638 del 1983);

- la sollecitudine con la quale il legislatore ha attuato il censurato intervento interpretativo, esclude che le disparità di trattamento ipotizzate nell'ordinanza di rimessione possano essersi verificate, in misura apprezzabile.

2.3. - L'Avvocatura Generale dello stato ha concluso negli stessi sensi.

3. - Identica questione è stata sollevata dal Pretore di Trieste con ordinanza del 12 maggio 1992 (R.O. n. 363 del 1992).

Nel giudizio si è costituita la parte privata che ha insistito per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, in base ad argomenti sovrapponibili a quelli esposti dal giudice remittente.

È altresì intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale ha concluso per l'inammissibilità o per l'infondatezza della questione.

4. - Nell'imminenza dell'udienza hanno depositato memorie le parti private costituite nel giudizio introdotto con la ordinanza n. 235 del 1992, l'I.N.P.S. e l'Avvocatura dello Stato.

La difesa della parte privata ha ribadito il contenuto profondamente innovativo della norma censurata, contrastante con i principi stabiliti in materia da questa Corte con la sentenza n. 383 del 1990 e, conseguentemente, con quelli di cui all'art. 38 della Costituzione.

Ha contestato l'assunto secondo cui la norma censurata avrebbe conseguito il risultato di rendere omogeneo il trattamento degli assicurati presso l'A.G.O. e dei pubblici dipendenti.

5. - La difesa dell'I.N.P.S. ha ribadito che il legislatore può determinare il significato e la portata di disposizioni preesistenti che si prestino a dubbi esegetici, come nella specie è avvenuto per il citato art. 52 della legge n. 88 del 1989; che, eccezion fatta per i casi di cui all'art. 25 della Costituzione, può disporre retroattivamente; che la retroattività della disposizione censurata risponde, poi, anche alla precisa logica di evitare una eccessiva dilatazione della spesa pubblica; che la norma in questione non crea le denunciate disparità di trattamento con il settore pubblico posto che anche per i pubblici dipendenti si è avuta una norma interpretativa (art. 3 legge n. 428 del 1985) strutturata sulla medesima falsariga dell'art. 13 della legge n. 412 del 1991.

Ha, infine, osservato in particolare che la sentenza di questa Corte sulla legittimità dell'art. 52

della legge n. 88 del 1989 non può essere additata come causa di illegittimità di ogni diversa disciplina.

6. - L'Avvocatura Generale dello Stato ha ribadito le proprie conclusioni, svolte in sede di intervento e per il resto si è riportata alle deduzioni dell'I.N.P.S.

Considerato in diritto

1. - I due giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza per evidenti ragioni di connessione in quanto prospettano la stessa questione.

2. - La Corte deve verificare se l'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, stabilendo che le disposizioni di cui all'art. 52, comma 2, della legge 9 marzo 1988, n. 88 si interpretano nel senso che la sanatoria ivi prevista opera in relazione alle somme corrisposte in base a formale, definitivo provvedimento del quale sia stata data espressa comunicazione all'interessato e che risulti viziato da errore di qualsiasi natura imputabile all'ente erogatore, salvo che l'indebita percezione sia dovuta a dolo dell'interessato; e prevedendo, inoltre, che l'omessa od incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti sul diritto o sulla misura della pensione goduta, che non siano già conosciuti dall'ente competente, consente la ripetibilità delle somme indebitamente percepite, violi:

A) il combinato disposto degli artt. 3, 101 e 104 della Costituzione, in quanto il legislatore non ha mantenuto in vigore la norma interpretata, scegliendo nel contempo e autenticamente sanzionando una delle possibili sue interpretazioni in relazione a precedenti contrasti, ma ha attribuito alla norma stessa un significato nuovo che non si sarebbe raggiunto attraverso l'uso degli strumenti esegetici di cui all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale: perché la norma nuova ha del tutto sostituito la precedente con evidente eccesso dai limiti della ragionevolezza e con sottrazione al giudice del compito istituzionale di interpretare ed applicare - in modo autonomo ed indipendente da ogni altro potere - un articolo di legge che pure si è preteso di mantenere in seno all'ordinamento;

B) ulteriormente, lo stesso art. 3 della Costituzione, in quanto si sarebbe creata disparità di trattamento:

1) fra pensionati, nei cui confronti l'art. 52 della legge n. 88 del 1989 è stato già applicato conformemente al significato che scaturiva dal suo testo e dall'uniforme orientamento giurisprudenziale, e pensionati i quali, per il solo fatto dell'attuale pendenza dei giudizi sulla ripetibilità delle somme da essi percepite, restano assoggettati alla meno favorevole disciplina sopravvenuta;

2) fra pensionati che abbiano ricevuto prestazioni indebite attribuite con formale provvedimento e pensionati che le abbiano ricevute, come nella specie, con modalità "diverse";

3) fra pensionati del settore privato e quelli del settore pubblico, per i quali non si pongono le limitazioni oggi vigenti per i primi e che l'art. 52 della legge n. 88 del 1989 (sentenza n. 383 del 1989) aveva inteso sopprimere, istituendo una parità di trattamento fra i due settori;

C) l'art. 38 della Costituzione, in quanto il riconoscere all'ente previdenziale il diritto di ripetere somme erogate per errore, ma percepite in buona fede dal pensionato - e da questi, secondo un dato notorio, destinate a soddisfare bisogni alimentari propri e della famiglia - comporta una diminuzione, per periodi di tempo talora notevoli, dei trattamenti previdenziali e riduce i mezzi con cui l'assicurato deve far fronte alle dette esigenze di vita.

3. - Va per prima esaminata la eccezione di inammissibilità sollevata dall'I.N.P.S. nel rilievo che nel giudizio de quo non si controverte sulla ripetibilità delle somme corrisposte per errore in quanto la modificazione della posizione dell'assicurato è avvenuta ope legis in forza dell'art. 19 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, e quindi, attesa la irrilevanza del ritardo nell'emissione del relativo provvedimento di recupero della somma, non sussiste l'errore richiesto per la sanatoria di cui all'art. 52 citato ed i pagamenti effettuati non si sottraggono alla norma generale dell'art. 2033 cod. civ.

L'eccezione è destituita di fondamento.

Non rileva che il pagamento delle somme delle quali si chiede la ripetizione sia avvenuto a seguito della ritardata applicazione di una disposizione di legge (art. 19 legge n. 483 del 1978) in quanto l'art. 52, secondo comma, legge n. 88 del 1989 prende in considerazione l'errore di

qualsiasi natura, di fatto e di diritto.

Del resto, la Corte remittente nel giudizio di rilevanza della questione sollevata, ha ritenuto esplicitamente applicabile alla fattispecie l'art. 52 citato interpretato autenticamente dall'art. 13 denunciato.

4. - Si deve, quindi, accertare se effettivamente la disposizione impugnata possa qualificarsi di interpretazione autentica.

Si è già affermato (sentt. nn. 390 del 1990 e 455 del 1992) che, ai fini che interessano, non rileva la qualificazione riportata nel titolo della norma, ma devesi indagare la sua reale rispondenza al contenuto dispositivo. Pertanto, è di interpretazione autentica quella disposizione che, si riferisca e si saldi con quella da interpretare ed intervenga esclusivamente sul significato normativo di quest'ultima senza, però, intaccare o integrare il dato testuale ma solo chiarendone o esplicandone il contenuto ovvero escludendo o enucleando uno dei significati possibili; e ciò al fine di imporre poi all'interprete un determinato significato normativo.

4.1 - Dall'esame comparativo delle disposizioni di cui trattasi, quella interpretata e quella interpretatrice, nel nuovo testo, si riscontrano chiaramente delle aggiunte, profonde e radicali, tali da far ritenere quella impugnata una disposizione innovativa.

Sono introdotti i seguenti elementi nuovi:

a) la necessità che le somme da ripetersi siano state corrisposte in base ad un provvedimento definitivo;

b) la necessità della comunicazione di quest'ultimo all'interessato;

c) la omessa od incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti sul diritto o sulla misura della pensione goduta i quali non siano già conosciuti dall'ente erogatore.

5. - Il legislatore indubbiamente può regolare la materia con disposizioni nuove e può espressamente disporne la operatività anche per il passato; può dare, cioè, espressamente alle dette disposizioni efficacia retroattiva. Ma per la materia penale non può violare i limiti derivanti dal divieto espresso posto dall'art. 25 della Costituzione e per tutte le materie non può superare quelli posti da altri precetti costituzionali (sent. n. 123 del 1988).

6. - Nella fattispecie non sono stati violati gli artt. 101 e 104 della Costituzione. Infatti, al legislatore spetta la potestà di effettuare una data interpretazione di una legge o disposizione di legge. L'esercizio di detta potestà non può considerarsi di per se lesivo della sfera riservata al potere giudiziario. Invero, non è ipotizzabile, a favore del giudice, una riserva della facoltà di interpretazione che possa precludere quella spettante al legislatore. L'attribuzione per legge ad una norma di un dato significato non tocca la potestas judicandi ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto di tale potestas, così come risulta dal precetto integrato (sent. n. 6 del 1988).

Inoltre, l'esercizio del potere del legislatore e quello del giudice avviene su due piani diversi: l'uno, quello del legislatore, su quello delle fonti, l'altro, quello del giudice, ai fini dell'applicazione della norma (sent. n. 455 del 1992).

6.1 - Risultano, invece, violati gli artt. 3 e 38 della Costituzione per la conferita qualificazione di interpretazione autentica la quale mira evidentemente a riconoscere efficacia retroattiva alla disposizione impugnata, sicché essa si applicherebbe anche ai rapporti sorti precedentemente alla data della sua entrata in vigore o comunque pendenti alla stessa data.

Da quanto innanzi esposto deriva una evidente disparità di trattamento tra pensionati a favore dei quali, in applicazione dell'art. 52 della legge n. 88 del 1989, nella interpretazione data ad essa dalla Corte di cassazione e ritenuta non costituzionalmente illegittima da questa Corte (sent. n. 383 del 1990), è stata sancita la irripetibilità delle somme percepite in buona fede nella sussistenza di un errore di fatto o di diritto come causa dell'erogazione della somma risultata poi non dovuta ed in mancanza di dolo, e pensionati, invece, che sarebbero soggetti alla nuova disposizione nonostante che la situazione che ad essi fa capo si sia verificata prima della data della stessa.

6.2 - La nuova disposizione, incidendo sulle situazioni sostanziali poste in essere nella vigenza

di quella precedente, frustra l'affidamento di una vasta categoria di cittadini nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentt. nn. 349 del 1985, 822 del 1988, 155 del 1990): tanto più che sarebbero colpiti pensionati a reddito non elevato, i quali hanno destinato alla soddisfazione dei bisogni alimentari propri e della famiglia le somme percepite e che dovrebbero essere restituite. Onde la violazione dell'art. 38 della Costituzione.

Né la finalità della contrazione della spesa pubblica sottesa alla disposizione in esame è ragione sufficiente a giustificare le evidenziate violazioni dei suddetti precetti costituzionali.

Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale dedotti dal giudice remittente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riunisce i giudizi; dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) nella parte in cui è applicabile anche ai rapporti sorti precedentemente alla data della sua entrata in vigore o comunque pendenti alla stessa data.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

Il Presidente: BORZELLINO

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Sentenza 431/1993
Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE
Presidente CASAVOLA

Relatore GRANATA
Camera di Consiglio del 03/11/1993
Decisione del 01/12/1993
Deposito del 14/12/1993
Pubblicazione in G. U. 22/12/1993
Massime: 20160 20161
N. 431

SENTENZA 1-14 DICEMBRE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11-quinquies, della legge 11 novembre 1983, n. 638 (di conversione del d.-l. n. 463/83 recante misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria) promosso con ordinanza emessa il 14 aprile 1992 dal Pretore di Napoli nel procedimento civile vertente tra Manetta Anna Maria ed ENASARCO iscritta al n. 335 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 3 novembre 1993 il Giudice relatore Renato Granata;
Ritenuto in fatto

1. - In un giudizio civile, promosso da una pensionata ENASARCO per sentir dichiarare l'illegittimità del comportamento dell'ente il quale pretendeva (ed aveva iniziato ad operare) il recupero di importi di pensione ad essa indebitamente erogati per esclusivo errore dell'ente stesso, l'adito Pretore di Napoli, con ordinanza del 14 aprile 1992 - rilevato che la fattispecie trovava specifica disciplina nell'art. 6, comma 11-quinquies, della l. 638/83, il quale autorizza le gestioni previdenziali, tra cui quella ENASARCO, a procedere al recupero sul trattamento di pensione delle somme erogate in eccedenza ancorché percepite in buona fede dal pensionato; onde in applicazione di detta norma la domanda dell'attrice avrebbe dovuto essere respinta - ha ritenuto rilevante di conseguenza, e non manifestamente infondata ed ha per ciò sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., questione incidentale del predetto art. 6, nella parte appunto in cui non esclude la ripetibilità delle erogazioni corrisposte dall'ENASARCO in misura superiore al dovuto per errore imputabile all'ente non causato da dolo dell'interessato.

Secondo il Pretore, risulterebbe infatti nella specie innanzitutto violato il precetto costituzionale dell'eguaglianza per irragionevole discriminazione dei pensionati ENASARCO nei confronti sia dei beneficiari delle prestazioni INPS che dei pubblici impiegati per i quali, rispettivamente, l'art.

52 della l. 88/1989 (interpretato autenticamente dall'art. 13 l. 412/91) e l'art. 206 d.P.R. 1973 n. 1092 stabiliscono, nell'identica situazione, l'irripetibilità invece dei ratei non dovuti in buona fede dall'assistito.

E sembrerebbe inoltre vulnerato anche l'art. 38 Cost., perché la ripetibilità dell'importo - come incondizionatamente sancita dalla norma denunciata - non terrebbe conto della natura alimentare e della funzione (di garantire un'esistenza libera e dignitosa) cui assolvono le prestazioni previdenziali.

2. - Nel giudizio innanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri per contrastare, sotto ogni profilo, la fondatezza della questione sollevata.

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Napoli dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11-quinquies, della l. 11 novembre 1983 n. 638 (di conversione del d.-l. n. 463/83 recante misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria), "nella parte in cui non esclude nei confronti dei beneficiari di erogazioni ENASARCO la ripetibilità delle prestazioni pensionistiche per l'I.V.S. corrisposte per errore di qualsiasi natura imputabile all'ente non causato da dolo dell'interessato".

Ed ipotizza il duplice contrasto della norma denunciata:

- con l'art. 3 Cost., sotto il profilo di una irragionevole discriminazione dei pensionati ENASARCO nei confronti sia dei beneficiari delle prestazioni INPS che dei pubblici impiegati per i quali, rispettivamente, l'art. 52 della l. 88/1989 (interpretato autenticamente dall'art. 13 l. 412/91) e l'art. 206 d.P.R. 1973 n. 1092 stabiliscono, nell'identica situazione, l'irripetibilità invece dei ratei non dovuti percepiti in buona fede dall'assistito;

- e con l'art. 38 Cost., sul rilievo che la ripetibilità dell'importo - come incondizionatamente sancita dalla norma denunciata - non terrebbe conto della natura alimentare e della funzione (di garantire un'esigenza libera e dignitosa) cui assolvono le prestazioni previdenziali.

2.1. - La questione così prospettata è però inammissibile, in ragione dei noti limiti che i poteri decisori di questa Corte incontrano in materia di sentenze additive a soluzione non obbligata, come quella che sostanzialmente, nella specie, richiede il giudice a quo.

2.2. - Ed infatti è pur vero che, nel quadro di disciplina delle pensioni pubbliche (ex art. 206 t.u. 1092/1973 cit., come anche interpretato dall'art. 8 d.P.R. 8 agosto 1986 n. 538), e del pari in quello delle pensioni private gestite dall'INPS (già con l'art. 80 del r.d. n. 1924, poi seguito dai richiamati artt. 52 l. 88/1989 e 13 l. 412/1998) 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 (art. 2033 c.c.) - trova applicazione la diversa regola, propria di tale sottosistema, che esclude viceversa la ripetizione in presenza di una situazione di fatto (variamente articolata, ma comunque) avente come minimo comun denominatore la non addebitabilità al percipiente della erogazione non dovuta.

Vero è altresì che, per identità di ratio, lo stesso principio di settore risulta ora esteso alle pensioni di guerra (v. art. 11 l. 1986 n. 656) ed è stato, in qualche misura, introdotto anche nella materia stipendiale, relativa al pubblico impiego, dalla giurisprudenza del giudice amministrativo.

2.3. - Ma tale premessa, attinente al complessivo quadro normativo di riferimento - mentre conforta le implicazioni che ne trae il Pretore rimettente in punto di negativa valutazione della legittimità della disposizione denunciata - non può anche condurre alla ulteriore conseguenza, dal medesimo auspicata, di una pronunzia direttamente attuativa della correlativa reductio ad legitimitatem.

Vale a dire che - per quanto riguarda il profilo meramente ricognitivo del rapporto tra la norma impugnata ed i parametri costituzionali invocati - questa Corte conviene sulla effettività della denunciata discriminazione di trattamento in danno dei pensionati ENASARCO non reputandola sufficientemente giustificata dalle peculiarità di struttura e funzionamento, che pur connotano questa particolare forma previdenziale, una volta che lo stesso principio (di non ripetibilità o limitata ripetibilità dell'indebito percepito dal pensionato senza dolo) circola, per quanto detto, all'interno di plurimi settori previdenziali a loro volta caratterizzati da non meno apprezzabili differenze interne.

Conclusione questa ulteriormente rafforzata dal canone (pure esso qui esattamente invocato) dell'art. 38 Cost. - che contestualmente, per altro, circoscrive la misura della garanzia costituzionale apprestata al principio di settore in questione - in funzione della soddisfazione di essenziali esigenze di vita della parte più debole del rapporto; che vengono ad essere contraddette dalla indiscriminata ripetibilità di prestazioni naturaliter già consumate in correlazione - e nei limiti - della loro destinazione alimentare.

3. - È però - ed in ciò appunto sta l'ostacolo alla richiesta pronuncia additiva - che il su richiamato principio vive nell'ordinamento positivo in forme e con articolazioni differenziate e variamente modulate, in senso sincronico oltreché diacronico.

Ed infatti l'elemento soggettivo, riferito al percipiente, che preclude l'applicazione della regola codicistica di ripetibilità dell'indebito, varia dalla previsione, in negativo, della mancanza di dolo (v. artt. 80 r.d. 1422/1924; 52, 55 l. 88/1989; 13 l. 412/1991) alla prescrizione, in positivo, della buona fede (art. 11 l. 656/1989). Inoltre, alcune volte si richiede (art. 13 l. 412 cit.), altre no, che la erogazione indebita - e in alcuni casi anche la sua constatazione (art. 3 l. 428/1985) - siano consacrati in un provvedimento formale; di questo poi presupponendosi (art. 13 l. 412/91), o non, la comunicazione all'interessato. Per di più, in talune ipotesi lo ius retentionis del percipiente è subordinato anche alla non dipendenza dell'erogazione indebita dalla inosservanza di un suo obbligo di comunicazione (artt. 11 l. 656/1986; 13 l. 412/91), con limitazione, per altro, in un caso, ai soli fatti che non siano già di per sé conosciuti dall'ente erogante (art. 13 cit.).

Il che rende evidente la pluralità delle scelte possibili in ordine alla puntuale configurazione della fattispecie preclusiva della ripetizione nel settore considerato: dovendosi anzi anche considerare che ulteriori variabili potrebbero essere ritenute opportune in ragione delle peculiarità proprie della previdenza ENASARCO.

E ciò appunto impone - come anticipato - la inammissibilità della questione sollevata, mentre la individuazione della soluzione più idonea ad eliminare la rilevata situazione non in sintonia con la Costituzione resta riservata alla scelta discrezionale del legislatore. Al quale la Corte non può, peraltro, non rivolgere l'invito a provvedere, al riguardo, con l'opportuna sollecitudine.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11-quinquies, della l. 11 novembre 1983 n. 638 (di conversione del d.-l. n. 463/83 recante misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria), "nella parte in cui non esclude nei confronti dei beneficiari di erogazioni ENASARCO la ripetibilità delle prestazioni pensionistiche per l'I.V.S. corrisposte per errore di qualsiasi natura imputabile all'ente non causato da dolo dell'interessato", sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38 Costituzione, dal pretore di Napoli, con l'ordinanza in epigrafe indicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 dicembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA