

Tribunale | Frosinone | Sezione L | Civile | Sentenza | 14 aprile 2021 | n. 327

GIURISPRUDENZA

Data udienza 14 aprile 2021

Integrale

**Indebito assistenziale - Condizioni - Ipotesi in cui non sono ripetibili le somme erogate**

TRIBUNALE DI FROSINONE

SEZIONE LAVORO

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Frosinone, in funzione di Giudice del lavoro, nella persona della dott.ssa Rossella Giusi Pastore, ha pronunciato la seguente

Sentenza

nella causa civile di primo grado iscritta al Rg. n. 1029/2010, posta in deliberazione all'udienza del 14 Aprile 2021 tra:

PA.CL.,

elettivamente domiciliata in Frosinone, Via (...) presso lo studio dell'Avv. Cr.Sc., che la rappresenta e difende giusta procura in atti

- ricorrente

E

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS),

in persona del legale rappresentante p.t., elettivamente domiciliata in Frosinone, Piazza (...) 4, presso la sede dell'ufficio legale dell'Istituto, rappresentato e difeso dall'avv. Da.Be., giusta procura alle liti

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso ritualmente notificato PA.CL. ha convenuto in giudizio l'I.N.P.S. di Frosinone, chiedendo di accertare e dichiarare l'assoluta irripetibilità delle somme chieste in restituzione dall'INPS nei suoi confronti.

A fondamento della sua domanda, parte ricorrente ha esposto quanto segue:

- che la ricorrente è affetta da leucemia promielocitica trattata con chemioterapia, a seguito di domanda del 25.11.2014 è stata riconosciuta totalmente invalida (100%) con diritto all'indennità di accompagnamento;
- che le è stato poi comunicato che le sarebbe stata corrisposta la somma di Euro 504,07 dall'1 dicembre 2014 sino all'1 novembre 2015, data della revisione sanitaria (all. 03 Comunicazione Inps); - che alla seconda visita di revisione del 16.12.2016 non le è stato più riconosciuto diritto all'indennità di accompagnamento ed è stata ridotta la prestazione alla totale invalidità (all. 04 Verbale visita 16.12.16);
- che successivamente, alla visita di revisione del 23.02.2018 la ricorrente è stata riconosciuta invalida all'80% (all. 05 Verbale visita 23.2.18);
- che alla Ricorrente è stato corrisposto sempre e soltanto l'importo di Euro 504,07 ma non l'assegno ordinario di invalidità pari ad Euro 279,13 nonostante la formale presentazione del modello AP70 (all. 06 Ricevuta invio AP70) e la sussistenza dei requisiti economici (all. 07 ricorso);
- con provvedimento datato 12.11.2019 l'I.N.P.S. ha comunicato alla Ricorrente che nel periodo dal 01/01/2017 al 31/07/2019 sulla sua pensione n. 07064170 categoria INVCIV, è stata corrisposta la somma di Euro 16.006,24 non spettante (all. 01 Richiesta Inps) e della quale veniva chiesta la restituzione; - con ricorso amministrativo (all. 02 Ricorso amministrativo), la Ricorrente ha contestato la ripetibilità del preteso indebito, non ravvisandosi i presupposti per procedere al recupero delle somme, ma senza positivo riscontro.

Parte ricorrente ha quindi chiesto di dichiarare irripetibile l'indebito INPS. Parte ricorrente ha in particolare la Violazione dell'art. 37 comma 8, LEGGE 448/1998.

L'I.N.P.S. si è costituita in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato in fatto e in diritto.

Ha in particolare dedotto che l'indebito in realtà si è originato a seguito della visita di revisione del 16.12.2016, in quanto alla parte ricorrente non è stato più riconosciuto l'indennità di accompagnamento.

Ritenuta la causa documentalmente istruita, concesso termine per note difensive, la causa è stata discussa e decisa con separata sentenza nel corso della odierna udienza.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Il ricorso è fondato e va pertanto accolto per i motivi di seguito indicati.

Oggetto di giudizio è la legittimità del provvedimento datato 12.11.2019 con cui l'I.N.P.S. ha comunicato alla Ricorrente che nel periodo dal 01/01/2017 al 31/07/2019 sulla sua pensione n. 07064170 categoria INVCIV, è stata corrisposta la somma di Euro 16.006,24, chiedendone quindi la restituzione (all. 01 ricorso).

E' emerso dagli atti di causa, che all'esito della visita di revisione del 16.12.2016, parte ricorrente è stata riconosciuta una invalidità all'100%, senza tuttavia diritto all'indennità di accompagnamento, di cui alla L. 18/80, precedentemente riconosciute.

Con il presente ricorso, la ricorrente a conforto della propria tesi, ha richiamato il contenuto generale della disciplina in tema di indebito previdenziale, sostenendo l'irripetibilità delle somme percepite, non avendo l'accipiens concorso, con la propria condotta, alla determinazione dell'ente di proseguire nell'erogazione della prestazione precedentemente corrispostagli.

Giova in via preliminare inquadrare la disciplina normativa e giurisprudenziale applicabile al caso di specie.

Va premesso, in punto di diritto, che in tema d'indebito assistenziale, nel giudizio instaurato per ottenere l'accertamento negativo dell'obbligo di restituire quanto l'ente previdenziale ritenga indebitamente percepito, la giurisprudenza di legittimità non ha mai affermato che si tratti di materia soggetta integralmente al principio generale dell'indebito oggettivo di cui all'art. 2033 c.c., avendo, per contro, sempre sostenuto che "nel settore della previdenza e dell'assistenza obbligatorie si è affermato, ed è venuto via via consolidandosi, un principio di settore secondo il quale, in luogo della generale regola codicistica di incondizionata ripetibilità dell'indebito, trova applicazione la regola, propria di tale sottosistema, che esclude viceversa la ripetizione in presenza di situazioni di fatto variamente articolate, ma comunque aventi generalmente come minimo comune denominatore la non addebitabilità al percipiente della erogazione non dovuta ed una situazione idonea a generare affidamento" (Cass. Sez. Lavoro, n. 29419 anno 2018).

Occorre premettere anche che il legislatore ha declinato in maniera diversa la disciplina dell'indebito assistenziale da quello previdenziale, per il quale sono contemplate particolari ipotesi di irripetibilità e di sanatorie.

La Giurisprudenza ha evidenziato che "nello specifico ambito delle prestazioni economiche corrisposte agli invalidi civili, la disciplina particolare della ripetibilità delle prestazioni indebitamente erogate va ricercata nella normativa appositamente dettata in materia, non potendo trovare applicazione in via analogica (...) le regole dettate con riferimento alle pensioni o altri trattamenti previdenziali" (Cass. civ. Sez. lavoro, 23-01 - 2008, n. 1446). Ed infatti nel tempo si è andata articolando una composita disciplina che distingue vari casi, a seconda che il pagamento non dovuto afferisca, volta per volta, alla mancanza dei requisiti reddituali, di quelli sanitari, di quelli socio economici

(incollocazione o disoccupazione) o a questioni di altra natura (come ad es. l'esistenza di ricovero ospedaliero gratuito nel caso dell'indennità di accompagnamento) (Cassazione civile, sent. Sez. Lavoro n. 29419 anno 2018).

La disciplina della ripetibilità, pertanto, muta a seconda della ragione che ha dato luogo all'indebito assistenziale. Ne discende che, se si accerta la mancanza dei requisiti sanitari, le norme applicabili, a seconda dell'epoca della erogazione, saranno il D.L. n. 323 del 1996, art. 4, convertito con modifiche nella L. 8 agosto 1996, n. 425 (in relazione alla mancanza dei requisiti sanitari), la L. 27 dicembre 1997, n. 449, art. 52, comma 3, (in relazione alla mancanza dei requisiti salutari), la L. 23 dicembre 1998, n. 448, art. 37, (in relazione alla mancanza dei requisiti sanitari).

In particolare quest'ultima disposizione testualmente stabilisce, al comma 8, che: "In caso di accertata insussistenza dei requisiti sanitari, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (oggi INPS) dispone l'immediata sospensione dell'erogazione del beneficio in godimento e provvede, entro i novanta giorni successivi, alla revoca delle provvidenze economiche a decorrere dalla data della visita di verifica".

La regola che ne deriva è quella per cui l'indebito assistenziale, in mancanza di norme specifiche che dispongano diversamente, è ripetibile solo successivamente al momento in cui intervenga il provvedimento che accerta il venir meno delle condizioni di legge e ciò a meno che non ricorrano ipotesi che a priori escludano un qualsivoglia affidamento, come nel caso di erogazione di prestazione a chi non sia parte di alcun rapporto assistenziale, né ne abbia mai fatto richiesta (Cass. 23 agosto 2003, n. 12406), nel caso di radicale incompatibilità tra beneficio ed esigenze assistenziali (Cass. 5 marzo 2018, n. 5059, riguardante un caso di erogazione dell'indennità di accompagnamento in difetto del requisito del mancato ricovero dell'assistibile in istituto di cura a carico dell'erario) o in caso di dolo comprovato dell'accipiens.

Detta regola, dunque, ad una prima lettura, parrebbe imporre la retroattività della revoca delle provvidenze, e quindi, l'obbligo restitutorio del beneficiario, sin dalla data della visita di verifica, pur facendo salve le prestazioni conseguite tra il momento del venir meno del requisito sanitario e quello della esecuzione della visita di revisione.

E, tuttavia, la giurisprudenza, nel corso degli anni, ha condivisibilmente smussato progressivamente l'apparente rigidità di tale principio, sforzandosi di contemperarlo con le primarie esigenze di tutela del legittimo affidamento del percipiente titolare della prestazione assistenziale.

La stessa Corte Costituzionale, con successive ordinanze n. 264/2004 e n. 448/2000, pur ribadendo come non sussista un'esigenza costituzionale che imponga per l'indebito previdenziale e per quello assistenziale un'identica disciplina, ha sottolineato la necessità di non gravare eccessivamente il percipiente e di tutelarne l'affidamento rispetto alla condotta obbligata dell'ente previdenziale, volendo la legge evitare che la

percezione indebita di somme dopo la visita di verifica" possa protrarsi eccessivamente nel tempo, atteso che la sospensione dell'erogazione deve essere immediata e che il provvedimento di revoca deve intervenire nel breve lasso di tempo di novanta giorni dalla sospensione" (Corte Cost., ordinanza n. 448/2000).

La disciplina sull'indebita erogazione di prestazioni assistenziali, in ciò allineandosi sempre più a quella in tema di indebito previdenziale, deve essere orientata a presidiare i dettami cristallizzati nell'art. 38, primo comma Cost., il quale rappresenta un'ineludibile "garanzia costituzionale in funzione della soddisfazione di essenziali esigenze di vita della parte più debole del rapporto obbligatorio, che verrebbero ad essere contraddette dalla indiscriminata ripetizione di prestazioni naturaliter già consumate in correlazione - e nei limiti - della loro destinazione alimentare "(C. cost. n. 39 del 1993 e n. 431 del 1993).

Sarebbe evidentemente lesivo dei richiamati principi di rango costituzionale, e, particolarmente, del dettato dell'art. 38 Cost., rivolgere a carico dell'assistito il comportamento silente e colposamente inerte dell'ente, autorizzando l'Istituto erogante a pretendere senza limiti di tempo la restituzione di prestazioni di natura assistenziale (e come tale verosimilmente fruite nella loro interezza dall'accipiens per il soddisfacimento di propri bisogni primari) che l'Istituto stesso ha colposamente erogato dopo l'avvenuto accertamento del venir meno del requisito sanitario non prestando osservanza ai precisi obblighi di tempestiva sospensione e formale revoca del beneficio imposti dalla richiamata legislazione di settore.

Deve concludersi che l'unica interpretazione teleologicamente allineata al rispetto dei postulati costituzionali ed alle coordinate ermeneutiche tracciate dalla Consulta con l'ordinanza n. 448/2000 è quella secondo cui il dettato testuale del comma 8 dell'art. 37 della legge n. 448 del 1998 nel momento in cui prevede che, nel caso di accertata insussistenza dei requisiti sanitari, debba essere disposta una sospensione "immediata" dell'erogazione del beneficio in godimento, e l'adozione, entro i novanta giorni successivi, del provvedimento di revoca delle provvidenze economiche, ponga anche delle precise condizioni per la ripetibilità delle prestazioni indebitamente erogate, nel senso che l'inosservanza di tali obblighi (salva la dimostrazione da parte dell'Istituto del dolo del percipiente) rende non indebita la perdurante percezione delle prestazioni assistenziali operate dopo la visita di revisione e fino all'effettivo momento nel quale la revoca venga formalmente comunicata o l'erogazione della prestazione corrispondentemente interrotta, poiché genera una situazione di affidamento di buona fede nel percettore della prestazione assistenziale (cfr. Cass. Sez. Lavoro, n. 29419 anno 2018).

Orbene, facendo applicazione dei principi che precedono, deve rilevarsi che, come già accennato, nel caso di specie, la ricorrente, all'esito di visita di revisione per l'accertamento della permanenza dei requisiti sanitari, effettuata in data 16.12.2016 presso la competente Commissione medica all'uopo predisposta si è vista accertata un

grado di invalidità pari al 100% con decorrenza dalla data della visita stessa, senza che venissero più ritenuti sussistenti i requisiti per ottenere anche l'indennità di accompagnamento.

E tuttavia, nonostante l'intercorso accertamento in sede di revisione, parte ricorrente, ignaro della revoca, ha continuato a percepire per più di due anni, e cioè fino alla comunicazione di riliquidazione della prestazione dell'I.N.P.S. del 12.11.2019, l'indennità di accompagnamento come determinata antecedentemente alla data della visita di revisione.

Va detto, a questo punto, che l'Istituto convenuto ha dedotto di aver inviato il verbale della visita del 16.12.2016 alla parte ricorrente, deducendone il carattere indebito e ripetibile delle percezioni successivamente corrisposte.

E, tuttavia, pur volendo ritenere che il predetto verbale sia stato effettivamente notificato alla ricorrente (il che è dubbio, posto che l'I.N.P.S. non ha fornito la prova dell'avvenuta notifica dello stesso), deve in ogni caso negarsi che l'atto in questione abbia la natura formale e sostanziale di un provvedimento di revoca di una prestazione assistenziale, idoneo a rendere edotto il destinatario della circostanza che l'Istituto intendeva non riconoscergli più per il futuro la prestazione assistenziale sino a quel momento fruita.

In esso, infatti, in modo molto generico e certamente poco decifrabile per qualsiasi persona, vengono meramente prefigurate varie eventualità correlate ai possibili esiti della visita, come il riconoscimento del presupposto per una prestazione maggiore di quella precedente o la conferma della prestazione pregressa; ipotesi tra le quali l'avvenuta revoca del beneficio non è neppure esplicitamente menzionata, sicché sicuramente non si può reputare che detta comunicazione - in mancanza di qualsiasi riferimento alla prestazione fruita, agli effetti che la visita di revisione aveva avuto sui presupposti di essa, all'intento dell'Istituto di interrompere in tutto o in parte la dazione del beneficio ed alle ragioni di ciò - possa equivalere ad un provvedimento formale di revoca del beneficio.

Ne consegue che, in base alla documentazione prodotta in giudizio, la revoca del beneficio deve ritenersi essere stata formalmente comunicata alla parte ricorrente, unicamente in data 12.11.2019, quando all'istante è stata inoltrata dall'I.N.P.S. sede la comunicazione di riliquidazione della prestazione n. 07064170 Cat. INVCIV, con cui l'Istituto formalmente comunicava di dover provvedere al recupero dell'indebito inerente alle prestazioni erogate in suo favore nel periodo 1.1.2017 al 31.17.2019 (all. 1 ricorso).

Sino, dunque, all'invio delle comunicazioni in parola l'I.N.P.S. non ha adempiuto agli obblighi imposti dal richiamato art. 37, comma 8, cit. e, dunque, la ricorrente ha continuato in totale buona fede, per oltre due anni, a riscuotere i ratei dell'indennità di

accompagnamento, sostanzialmente ignara del sopravvenuto venir meno delle condizioni che la legittimavano alla fruizione della prestazione e facendo affidamento sulla legittimità della propria posizione.

Ne consegue che la mancata sospensione dell'erogazione dell'indennità e la contestazione tardiva della pretesa risarcitoria, non intervenuta nel termine ex lege stabilito, in via esclusiva imputabili all'ente previdenziale, hanno generato un legittimo affidamento riposto dall'accipiens su quanto percepito, affidamento protrattosi per oltre due anni e riposto da parte di un soggetto comunque invalido al 100%, (almeno fino al 23.02.2018) già beneficiario dell'indennità di accompagnamento e che ben avrebbe potuto subire, nel lungo periodo di tempo intercorso, un mutamento del proprio stato di salute.

L'esegesi costituzionalmente orientata delle summenzionate disposizioni, in questa sede accolta, non può che condurre, quindi, all'affermazione che, essendo sopravvenuto il venir meno del requisito sanitario in capo a soggetto che già fruiva di una prestazione assistenziale, il mancato rispetto da parte dell'I.N.P.S. dell'obbligo fissato dal citato art. 37, comma 8, di sospendere i pagamenti immediatamente dopo l'esito della visita di revisione e di provvedere all'adozione di un formale provvedimento di revoca nel termine di 90 giorni normativamente prescritto per l'adozione dell'atto, abbia inciso negativamente sul diritto dell'ente ad ottenere la ripetizione di quanto colposamente erogato, nel senso di escludere l'obbligo per il percipiente di provvedere alla restituzione delle prestazioni, non essendo in alcun modo dimostrato (e peraltro neppure allegato dall'INPS) il coefficiente doloso in questo caso occorrente per qualificare il percepito come indebito.

Il rispetto dei rigorosi termini imposti all'ente previdenziale per pervenire ad una formale assunzione del provvedimento di revoca dell'attribuzione patrimoniale comporta, in definitiva, che, la mancata immediata sospensione e, soprattutto, l'omessa revoca del beneficio nei 90 giorni successivi alla visita, facciano insorgere nel percipiente una condizione di affidamento di buona fede che, salva, come detto, la specifica dimostrazione di una condotta dolosa, preclude all'Istituto di poter reclamare i ratei percepiti tra la data dell'accertamento medico e quella dell'effettiva comunicazione della revoca e sospensione del beneficio (come incidentalmente affermato dalla Suprema Corte nella già menzionata sentenza n. 29419 del 2018).

Nè l'I.N.P.S. ha addotto alcun elemento aggiuntivo rispetto alla mera prospettazione della circostanza che il provvedimento di comunicazione dell'esito della visita (che come detto, non può ritenersi equivalente al provvedimento di revoca) era stato portato a conoscenza della parte ricorrente, senza peraltro neppure specificare la data della predetta notifica.

Le spese di lite possono essere interamente compensate tra le parti stante la novità e controvertibilità della questione giuridica oggetto di giudizio.

P.Q.M.

così definitivamente pronunciando sulla domanda proposta da PA.CL. nei confronti dell'INPS, in data 14.04.2020, nella causa iscritta al n. 1029/2020 R.G.A.C.:

1) dichiara l'illegittimità della contestazione di indebito operata dall'INPS in relazione al rapporto pensionistico n. 07064170 categoria INVCIV, per il periodo dal 1.7.2017 al 31/07/2019, e, per l'effetto, dichiara non dovuta dalla ricorrente la somma di Euro 16.006,24 richiesta dall'INPS con comunicazione del 12.11.2019;

2) dichiara interamente compensate tra le parti le spese di lite.

Così deciso in Frosinone il 14 aprile 2021.

Depositata in Cancelleria il 14 aprile 2021.

#### GIURISPRUDENZA

Data udienza 14 aprile 2021

Massima redazionale

#### **Indebito assistenziale - Condizioni - Ipotesi in cui non sono ripetibili le somme erogate**

L'indebito assistenziale, in mancanza di norme specifiche che dispongano diversamente, è ripetibile solo successivamente al momento in cui intervenga il provvedimento che accerta il venir meno delle condizioni di legge e ciò a meno che non ricorrano ipotesi che a priori escludano un qualsivoglia affidamento, come nel caso di erogazione di prestazione a chi non sia parte di alcun rapporto assistenziale, né ne abbia mai fatto richiesta, nel caso di radicale incompatibilità tra beneficio ed esigenze assistenziali o in caso di dolo comprovato dell'accipiens. Ciò detto, se il dettato testuale del comma 8 dell'art. 37 della legge n. 448 del 1998 nel momento in cui prevede che, nel caso di accertata insussistenza dei requisiti sanitari, debba essere disposta una sospensione "immediata" dell'erogazione del beneficio in godimento, e l'adozione, entro i novanta giorni successivi, del provvedimento di revoca delle provvidenze economiche, pone anche delle precise condizioni per la ripetibilità delle prestazioni indebitamente erogate, nel senso che l'inosservanza di tali obblighi (salva la dimostrazione da parte dell'Istituto del dolo del percipiente) rende non indebita la perdurante percezione delle prestazioni assistenziali operate dopo la visita di revisione e fino all'effettivo momento nel quale la revoca venga formalmente comunicata o l'erogazione della prestazione corrispondentemente interrotta, poiché genera una situazione di affidamento di buona fede nel percettore della prestazione assistenziale.