



REPUBBLICA ITALIANA 172/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Natale LONGO	Consigliere relatore
Aurelio LAINO	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia pensionistica iscritto al **n. 60599** del registro di segreteria,

promosso da:

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Direzione dei Servizi del Tesoro (C.F. 80415740580), rappresentato e difeso dalla Dott.ssa Anna Maria Alimandi, funzionario delegato elettivamente domiciliato presso i propri uffici siti in Via XX Settembre n. 97 – Roma (PEC: dcst.dag@pec.mef.gov.it);

Appellante

Contro

omissis, nato a *omissis* (*omissis*) il *omissis*, (C.F.: *omissis*), in persona dell'amministratore di sostegno *omissis*, nata a *omissis* (*omissis*) il

omissis (C.F. *omissis*), rappresentata e difesa dall'Avv. Massimo Ricci Maccarini (C.F. RCCMSM56R21C963M – PEC massimo.riccimaccarini@ordineavvocatiravenna.eu) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio sito in via Bastia n.22 (48017), Conselice (RA);

Appellato

avverso

la sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la regione Emilia-Romagna n. 402/2021, depositata in data 21/12/2021;

VISTO l'atto d'appello;

VISTI gli altri atti e documenti di causa;

UDITI, nell'udienza del giorno 13 giugno 2024, svolta con l'assistenza del segretario, dott.ssa Cerroni Rita Maria Dina, il relatore Cons. Natale Longo, la dott.ssa Anna Maria Alimandi, in rappresentanza del Ministero dell'Economia e Finanze e l'avvocato Ricci Maccarini.

Svolgimento del processo

Con la sentenza n. n. 402/2021, emessa in forma semplificata direttamente a seguito di udienza cautelare e depositata in data 21/12/2021, la Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna - ha accolto la domanda giudiziale di *omissis* (proposta attraverso l'amministratore di sostegno), dichiarando che la revoca del trattamento pensionistico di guerra non può dar luogo al recupero dell'indebito (dovuto al superamento dei limiti di reddito di cui all'art. 70 del DPR n. 915/78 negli anni dal 2014 al 2019, non comunicato al Ministero ma rilevato dalla Guardia di Finanza), in

considerazione dell'insussistenza di dolo del pensionato, con conseguente obbligo del Ministero di restituzione degli importi già recuperati.

Avverso detta sentenza ha proposto appello il Dicastero, che, dopo aver compendiato i fatti, ha formulato i motivi di impugnazione di seguito compendiati.

A) Violazione degli articoli 111 della Costituzione e 4 del codice di giustizia contabile.

Secondo il MEF, il giudice, in sede di Camera di consiglio cautelare e senza la presenza delle parti ex art. 85, comma 5, del d. lgs. n. 18/2020, avrebbe indebitamente ritenuto di poter decidere nel merito il giudizio con sentenza in forma semplificata, nel mentre la Ragioneria dello Stato avrebbe depositato una memoria ove si contestava soltanto la sussistenza dei presupposti del richiesto provvedimento cautelare, con riserva di argomentare nel merito.

La sentenza sarebbe dunque affetta da vizio di nullità per violazione del diritto di difesa delle parti, che avrebbero diritto ad una tutela piena ed effettiva dei propri diritti, mentre nel caso di specie la decisione sarebbe stata presa in forma semplificata a seguito di Camera di consiglio cautelare senza la presenza delle parti, pur a fronte della riserva di ulteriore attività difensiva manifestata dal Ministero.

B) Violazione, falsa o erronea applicazione degli artt. 45, 70, 80 e 81 del T.U. n. 915/1978 ed altresì degli artt. 23 del DPR n. 834/1981 e 6 del DPR n. 377/1999, nonché violazione dell'art. 2033 c.c., oltre a omessa

e/o insufficiente motivazione.

In particolare, il Ministero ha evidenziato che, ai sensi dell'art. 80 del DPR n. 915/1978, "In tutti i casi in cui le norme contenute nel presente testo unico subordinano la liquidazione del trattamento pensionistico.....al sussistere di determinati requisiti o condizioni, i titolari del trattamento o degli assegni sono tenuti a comunicare all'ufficio dal quale è stato emesso il relativo provvedimento, il venir meno di dette condizioni o requisiti....".

Premesso che il giudice di prime cure ha motivato la sentenza in ragione dello stato del pensionato (necessitante, fin dal 2008, di assistenza continua non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani di vita) e dell'insussistenza nei cedolini dell'indicazione di limiti reddituali da non superare, il Ministero ha richiamato giurisprudenza della Corte di cassazione secondo cui dovrebbe essere equiparata al dolo l'inosservanza degli obblighi di comunicazione previsti da specifiche norme (cfr. Corte dei conti, Sez. I App., sent. n. 1127/2014).

Pertanto, il Ministero, richiamata la doverosità dell'azione di recupero dell'indebito, ha concluso chiedendo di annullare la sentenza gravata e, per l'effetto, respingere il ricorso del pensionato di guerra in quanto infondato.

Con memoria in atti al 30 maggio, i signori *omissis*, nata a *omissis* il *omissis* (CF *omissis*), residente a *omissis* (*omissis*) via *omissis*, *omissis*, e *omissis*, nata a *omissis* (*omissis*) il *omissis*, residente a *omissis* (*omissis*) via *omissis*, *omissis* (CF. *omissis*), rappresentate e difese dall'avv. Ricci

Maccarini Massimo come in epigrafe domiciliato, eredi legittime del sig. *omissis*, deceduto in data *omissis* (come da certificato di morte in atti), si sono costituite in giudizio quali sue successori, chiedendo il rigetto dell'appello, replicando ai motivi di appello articolati dal MEF. Con riguardo alla lamentata violazione degli articoli 111 Cost. e 4 codice di giustizia contabile, le convenute hanno richiamato il disposto dell'art. 167 cgc, che, al comma 4, consente l'adozione di sentenza in forma semplificata in caso di manifesta fondatezza e, al comma 5, contempla la possibilità di decisione nella Camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare, evidenziando altresì che il contraddittorio era integro e che il Ministero aveva chiesto il rigetto nel merito del ricorso.

Nel merito, le convenute, richiamate le disposizioni vigenti in materia (art. 6, secondo comma, del D.P.R. 30 settembre 1999, n.377) e anche una circolare MEF (n. 82 del 27/9/2000), hanno rivendicato la correttezza della sentenza gravata.

Le convenute hanno quindi concluso chiedendo di respingere l'appello, e, in subordine, nella negata ipotesi che il comportamento dell'amministratore di sostegno non venga ritenuto rientrante nella fattispecie colposa, riformare detta sentenza dichiarando l'obbligo di restituzione delle somme percepite a partire dal 23/7/2018, data di nomina dell'amministratore di sostegno.

Motivi della decisione

[1] Con riguardo ai motivi di ricorso, si osserva che le modalità di tenuta dell'udienza c.d. cartolare previste dalla legislazione

emergenziale Covid – 19 (d.l. n. 18/2020 e successive modificazioni) sono state ritenute dalla suprema Corte (sent. n. 35109/2022) compatibili con i principi costituzionali e della Carta EDU in materia di giusto processo, “atteso che la normativa citata garantisce appieno il diritto di difesa, ben potendo le parti depositare note scritte, e che l’esclusione dell’udienza in presenza o da remoto è limitata ad un periodo circoscritto, in ragione di un accadimento obiettivo (l’epidemia COVID) e per la tutela della salute collettiva e unicamente per i procedimenti ai quali possono partecipare i soli difensori”.

D’altra parte, il giudice di prime cure ha correttamente fatto applicazione del disposto dell’art. 167, commi 4 e 5, avendo comunque garantito il contraddittorio tra le parti.

La sentenza dà infatti compiutamente conto della circostanza che la Ragioneria territoriale, costituendosi per l’udienza cautelare, ha evidenziato che l'articolo 80 del D.P.R. n. 915 del 1978, <<nel premettere che “In tutti i casi in cui le norme contenute nel presente testo unico subordinano la liquidazione del trattamento pensionistico o di un assegno accessorio al sussistere di determinati requisiti o condizioni, i titolari dei trattamenti o degli assegni sono tenuti a comunicare all'ufficio dal quale è stato emesso il relativo provvedimento il venir meno di dette condizioni o requisiti entro tre mesi dal verificarsi di tale circostanza”, stabilisce altresì che “nei confronti di coloro che omettano la denuncia, sono recuperate tutte le somme indebitamente percepite”. Tale obbligo è stato disatteso e ciò, nonostante il venir meno, nei confronti della beneficiaria, di una

condizione, quella reddituale, richiesta per il mantenimento di quanto in godimento>>.

Tesi giuridica peraltro sostanzialmente riproposta in questa sede quale motivo fondamentale di merito dell'appello.

Pertanto, pur essendosi in prime cure l'amministrazione riservata di argomentare più compiutamente in sede di merito, ricorrevano evidentemente i presupposti previsti dal codice di giustizia contabile (art. 167, comma 5) ai fini dell'adozione di una sentenza in forma semplificata all'esito dell'udienza camerale.

Il primo motivo di ricorso non può dunque essere condiviso.

[2] Quanto al secondo motivo di appello, ritiene parimenti il Collegio che debba ritenersi infondato, alla luce dell'evoluzione della disciplina in materia.

Come noto, l'art. 70 del D.P.R. n. 915/78 ("Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra") prevede, al comma 1, che: *"In tutti i casi in cui il conferimento dei trattamenti od assegni pensionistici sia subordinato dal presente testo unico alle condizioni economiche del richiedente, i trattamenti e gli assegni medesimi sono liquidati quando il richiedente stesso, in presenza degli altri requisiti richiesti, sia in possesso, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di un reddito annuo complessivo, al lordo degli oneri deducibili di cui all'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1953, n. 597, e successive modificazioni, per un ammontare non superiore a L. 2.400.000"*.

In correlazione con detta disposizione, l'articolo art. 80 del medesimo DPR prevede che *"In tutti i casi in cui le norme contenute nel presente testo*

unico subordinano la liquidazione del trattamento pensionistico o di un assegno accessorio al sussistere di determinati requisiti o condizioni, i titolari dei trattamenti o degli assegni sono tenuti a comunicare all'ufficio dal quale è stato emesso il relativo provvedimento il venir meno di dette condizioni o requisiti entro tre mesi dal verificarsi di tale circostanza, salvo che sia diversamente stabilito dal presente testo unico” (comma 1).

“Nel caso di intervenuta denuncia a termini del comma precedente, la revoca dei relativi trattamenti, salvo che sia diversamente stabilito dal presente testo unico, ha effetto dalla data di scadenza del termine previsto nel comma stesso. Nei confronti di coloro che omettano la denuncia, sono recuperate tutte le somme indebitamente percepite” (comma 2).

Con riferimento ai presupposti dei provvedimenti di revoca e modifica dei trattamenti previdenziali in questione, il successivo articolo 81, comma 1, prevede che *“I provvedimenti con i quali siano stati conferiti pensione o assegni di guerra possono essere, in qualsiasi tempo, revocati o modificati quando:*

- a) vi sia stato errore di fatto o sia stato omissso di tener conto di elementi risultanti dallo stato di servizio o da altra documentazione acquisita agli atti della pratica;*
- b) vi sia stato errore nel calcolo della pensione, assegno o indennità ovvero nell'applicazione delle tabelle che stabiliscono l'ammontare delle pensioni, assegni o indennità;*
- c) siano stati rinvenuti documenti nuovi dopo l'emissione del provvedimento;*
- d) la liquidazione sia stata effettuata o il provvedimento sia stato emesso sulla base di documenti falsi o sulla base di dichiarazioni sostitutive di*

certificazioni di cui all'art. 86 che risultino non veritiere;

e) non sussista più lo stato di inabilità a proficuo lavoro che ha determinato la liquidazione in favore degli interessati ovvero sia venuto meno nei titolari del trattamento pensionistico il requisito delle condizioni economiche richiesto dall'art. 70 nei casi in cui il conferimento del trattamento stesso o degli assegni sia subordinato al possesso di tale requisito".

Il successivo comma 2 del medesimo articolo 81 contemplava altresì una specifica disciplina (successivamente abrogata, come meglio si dirà) in ordine agli effetti intertemporali dei provvedimenti di revoca e modifica del trattamento previdenziale in questione, distinguendo le ipotesi di dolo dalle altre riferite fattispecie: *"Nei casi di revoca per dolo, la soppressione della pensione o dell'assegno ha effetto dal giorno della liquidazione; negli altri casi, la soppressione o la riduzione hanno effetto dal giorno della denuncia al comitato di liquidazione, ai sensi del successivo articolo 112 e non si fa luogo ad alcuna forma di addebito per le somme corrisposte"*; tuttavia, come si accennava, il suddetto comma è stato abrogato dall'art. 9 del D.P.R. 30 settembre 1999, n. 377.

L'originaria disciplina prevista dal Testo unico in materia si completa con il riferimento all'art. 112 del D.P.R. n. 915/78, che, con riguardo alla "procedura speciale per la perdita, sospensione o riduzione della pensione o dell'assegno", statuisce, ai commi 9, 10 e 11 (aggiunti dall'art. 23 D.P.R. 30 dicembre 1981, n. 834,) che:

"Le disposizioni di cui ai precedenti commi" (quelle relative alla revoca della pensione a seguito di procedura prevedente la denuncia al Comitato di liquidazione, la proposta dello stesso e la decisione finale

del Ministro) *“non si applicano quando, secondo l'ipotesi prevista dall'art. 81, primo comma, lettera e), venga meno nel titolare del trattamento pensionistico il requisito delle condizioni economiche richieste dall'art. 70 e successive modificazioni. In tale ipotesi il provvedimento di conferimento del trattamento può essere in ogni tempo revocato, con l'ordinaria procedura amministrativa, da parte della stessa autorità che l'ha emanato”* (comma 9); *“I titolari del trattamento di cui al precedente comma hanno l'obbligo di comunicare all'ufficio dal quale è stato emesso il relativo provvedimento entro tre mesi dalla data di scadenza del termine per la denuncia ai fini dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF), il venir meno del requisito delle condizioni economiche richiesto per fruire del trattamento stesso”* (comma 10); *“Qualora il pensionato effettui la comunicazione entro il predetto termine di tre mesi, la soppressione del trattamento ha effetto dal primo giorno del mese successivo a quello di scadenza del termine stesso. Negli altri casi, la soppressione ha effetto dal primo giorno dell'anno successivo a quello in cui si sono superati i limiti di reddito, salvo che la revoca sia disposta in seguito all'accertamento di fatto doloso dell'interessato, nel qual caso, la revoca stessa ha effetto dal giorno della liquidazione”* (comma 11).

Dall'esame della riferita disciplina contenuta nel testo unico, può evincersi il quadro ricostruttivo di seguito compendiato:

- a) grava sul pensionato di guerra un puntuale obbligo di comunicare all'Amministrazione il venir meno delle condizioni economiche necessarie per il riconoscimento del trattamento pensionistico;
- b) detto obbligo deve essere adempiuto entro 3 mesi dalla scadenza del termine per la denuncia dei redditi;

c) ove la comunicazione venga effettuata, il trattamento è revocato con decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello di scadenza del termine per la denuncia dei redditi;

d) qualora invece la comunicazione non venga effettuata, la revoca opera dal primo giorno dell'anno successivo a quello di superamento dei limiti reddituali ovvero, per l'ipotesi di dolo (*id est* di revoca disposta per fatto doloso del pensionato), dal momento della liquidazione.

Pertanto, secondo detta normativa, in ipotesi di omessa comunicazione, la revoca assume comunque efficacia retroattiva con conseguente ripetibilità dell'indebito eventualmente maturato, mentre il dolo rileva esclusivamente ai fini dell'individuazione della decorrenza (dalla liquidazione ovvero dall'anno successivo, a seconda che vi sia o meno dolo).

Tuttavia, il delineato quadro normativo, anche con specifico riferimento alla disciplina degli effetti nel tempo dei provvedimenti di revoca, è stato modificato a seguito dell'entrata in vigore del DPR n. 377/1999 ("Regolamento recante norme per il riordino e per la semplificazione del procedimento di liquidazione in materia pensionistica di guerra, a norma dell'art. 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59"), il cui articolo 6 (rubricato "Procedura di revoca") prevede che:

"1. Nelle ipotesi previste dal primo comma dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1978, i provvedimenti con i quali siano stati conferiti pensioni o assegni di guerra, anche se emanati da altri organi,

possono essere, in qualsiasi tempo, revocati o modificati da parte del competente Dipartimento provinciale del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ovvero dalla Direzione centrale degli uffici locali e dei servizi del Tesoro, previo parere della Commissione medica superiore per gli aspetti tecnico-sanitari.

2. La revoca per dolo del provvedimento di concessione della pensione o dell'assegno ha effetto dalla data di decorrenza dei benefici stessi, con conseguente recupero, ai sensi delle norme vigenti, di quanto indebitamente riscosso. Negli altri casi la revoca o la riduzione hanno effetto dalla data del provvedimento, senza recupero delle somme già percepite".

La suddetta disposizione disciplina, dunque, innovativamente il potere e il procedimento di revoca del trattamento previdenziale di guerra in maniera unitaria, con riguardo cioè a tutte le ipotesi contemplate dall'art. 81, comma 1, D.P.R. n. 915/78 (ivi compresa quella del venir meno delle condizioni economiche per poterne usufruire), diversificando la regolamentazione degli effetti nel tempo a seconda che vi sia stato o meno un dolo del pensionato.

In ipotesi di dolo, in particolare, la norma richiamata prevede che la revoca comporti la ripetizione di quanto indebitamente percepito fin dalla data di decorrenza del trattamento previdenziale, nel mentre nelle altre ipotesi legittimanti la revoca (compreso il superamento dei limiti reddituali) il provvedimento di secondo grado non consente il recupero di quanto *medio tempore* corrisposto al beneficiario.

La disposizione in esame, dunque, per un verso distingue (come quella prevista dall'art. 112 del TU) l'ipotesi del dolo da quella del

superamento dei limiti reddituali e nel contempo prevede la ripetibilità retroattiva dell'indebito esclusivamente con riguardo all'ipotesi di riscontro di un comportamento doloso del pensionato.

Pertanto, come ritenuto dalla giurisprudenza ormai prevalente della Corte dei conti, "A decorrere dal 12 novembre 1999, data di entrata in vigore del D.P.R. 30 settembre 1999, n. 377, la revoca o la riduzione dei trattamenti pensionistici di guerra, o degli assegni accessori dei medesimi, comportano il recupero di quanto indebitamente riscosso solo nel caso in cui l'indebito sia imputabile a comportamento doloso del pensionato; negli altri casi non si procede al recupero delle somme già percepite" (in termini, Corte conti, Sez. I App., n. 395/2003; id. Sez. I, n. 68/2004; di recente, Corte conti, Sez. II App., sent. n. 2/2024).

Nel contempo, non può non condividersi, quanto meno con riguardo alla materia delle pensioni di guerra e tenuto conto della disciplina testè rassegnata, quanto ritenuto dalla recente giurisprudenza di appello, secondo cui deve escludersi, in linea di principio, qualsivoglia automatismo tra la violazione dell'obbligo comunicativo e il riscontro del comportamento doloso del pensionato (al quale soltanto consegue il potere-dovere dell'Amministrazione di procedere al recupero dell'indebito), dovendosi al contrario comprovare la sussistenza della coscienza e volontà dell'indebita percezione sulla base del puntuale apprezzamento delle condizioni oggettive e soggettive del beneficiario (in termini, tra le altre, Corte conti, Sez. I App., sent. n. 65/2022; Sez. II App., sent. n. 2/2024).

Peraltro, con riguardo al caso di specie, non può che riscontrarsi, per

come puntualmente evidenziato nella sentenza gravata, l'assenza (al di là dell'omessa comunicazione del superamento del limite di reddito) di elementi che possano consentire la ricostruzione del dolo del pensionato, soggetto con riferimento al quale la Commissione competente in materia di accertamento di invalidità ha riconosciuto, fin dal 2008, <<la necessità di assistenza continua, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita", a causa di un "deficit cognitivo di grado elevato", "sindrome depressiva", nonché altre gravi infermità>>.

Da ultimo, la sentenza impugnata ha puntualmente evidenziato come soltanto nel 2018 il Tribunale di Ravenna ha disposto, ai sensi degli artt. 404 e ss. c.c., la nomina di un amministratore di sostegno del pensionato, nel mentre il contestato superamento del limite reddituale si è verificato già nel 2015, cosicché la tesi contraria sostenuta dall'Amministrazione finirebbe per implicare l'ipotizzabilità, a carico del suddetto soggetto (gravemente infermo e non formalmente assistito), non soltanto l'inadempimento non incolpevole dell'obbligo comunicativo, ma addirittura la dolosa percezione di indebito pensionistico.

L'appello deve dunque essere respinto, con conseguente conferma della sentenza gravata.

[3] Le spese di difesa seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

Infine, non v'è luogo a provvedere sulle spese di giudizio, stante la gratuità delle cause previdenziali.

P.Q.M

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, respinge l'appello proposto dal **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE** ed iscritto al **n. 60599** del ruolo generale e lo condanna al pagamento delle spese di difesa, quantificate in euro 1.500,00, oltre accessori come per legge.

Nulla per le spese di giudizio.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2024.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Natale Longo

IL PRESIDENTE

f.to Enrico Torri

Depositata in Segreteria il 24/07/2024

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi