



REPUBBLICA ITALIANA

SENT. 173/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Daniela ACANFORA

Presidente

Ida CONTINO

Consigliere

Roberto RIZZI

Consigliere

Maria Cristina RAZZANO

Consigliere

Cosmo SCIANCALEPORE

Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello, in materia di pensioni, iscritto al **n.60186** del

registro segreteria, avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale

per la regione Veneto n.144/2022, depositata il 16 maggio 2022,

proposto da:

I.N.P.S., con sede in Roma, via Ciro il Grande n.24, in persona del

legale rappresentante pro-tempore, rappresentato e difeso dagli

Avvocati (tra parentesi i rispettivi indirizzi di posta elettronica

certificata):

Lelio Maritato (avv.lelio.maritato@postacert.inps.gov.it),

Carla d'Aloisio (avv.carla.daloisio@postacert.inps.gov.it),

Antonietta Coretti (avv.antonietta.coretti@postacert.inps.gov.it),

Antonino Sgroi (avv.antonino.sgroi@postacert.inps.gov.it),

Emanuele De Rose (avv.emanuele.derose@postacert.inps.gov.it),

	elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria n.29, presso	
	l'Avvocatura Centrale dell'Istituto;	
	contro	
	OMISSIS , nato a OMISSIS il OMISSIS, C.F. OMISSIS, rappresentato e	
	difeso, anche disgiuntamente, dagli Avvocati Francesco Palumbo, Ida	
	Deidonè e Chiara Palumbo, tutti con studio legale in Verona, via Lastre	
	n.3/a e con domicilio eletto presso lo stesso studio legale ed i rispettivi	
	indirizzi di posta elettronica certificata	
	<u>francescopalumbo@pec.deipalavvocati.it</u> ,	
	<u>idannadeidone@pec.deipalavvocati.it</u> e	
	<u>chiarapalumbo@pec.deipalavvocati.it</u> .	
	Visti l'atto di appello e tutti i documenti di causa;	
	uditi, nella pubblica udienza del 15 luglio 2025, celebrata con	
	l'assistenza della Dott.ssa Eliana Giorgiantoni, il relatore Cons. Cosmo	
	Sciancalepore, l'Avv. Sergio Preden per l'I.N.P.S. e l'Avv. Francesco	
	Palumbo per l'appellato;	
	FATTO	
	1. La Sezione giurisdizionale per la regione Veneto, con la impugnata	
	sentenza n.144/2022, depositata il 16 maggio 2022, ha accolto il	
	ricorso del Sig. OMISSIS e ha condannato l'I.N.P.S. ad accreditare,	
	nella posizione assicurativa della parte ricorrente presso il Fondo	
	speciale del personale delle Ferrovie dello Stato, il periodo dal 12	
	ottobre 1981 al 28 febbraio 1986, per 3 anni, 11 mesi e 14 giorni. Il	
	Giudice territoriale ha altresì condannato l'I.N.P.S. al pagamento, in	
	favore della parte ricorrente, delle spese di lite e degli onorari di difesa	
	2	

	nella misura di euro 1.000,00, oltre accessori di legge, disponendone	
	la distrazione in favore dei difensori anticipatari.	
	Nella sentenza impugnata viene riportato quanto segue: il ricorrente,	
	dipendente della società Trenitalia s.p.a. e iscritto al Fondo speciale	
	del personale delle Ferrovie dello Stato, in data 27 febbraio 1987, aveva	
	presentato, ai sensi dell'art.2 della legge n.29/1979, domanda di	
	ricongiungimento nel Fondo Pensioni del personale delle Ferrovie dello	
	Stato dei periodi lavorativi precedentemente prestati; l'I.N.P.S.	
	(subentrato, per legge, nella gestione del suddetto Fondo a partire dal	
	1° aprile 2000) aveva accolto, con atto n.280484 del 3 novembre 2016,	
	la domanda presentata dal ricorrente, con oneri interamente coperti	
	dalla contribuzione trasferita e aveva comunicato all'interessato che la	
	definizione della procedura di ricongiunzione era subordinata alla sua	
	espressa accettazione, da comunicare restituendo, entro 60 giorni dal	
	relativo ricevimento, il provvedimento di ricongiunzione firmato; il	
	ricorrente, nonostante la precisazione, contenuta nel suddetto	
	provvedimento, che la domanda sarebbe stata archiviata in caso di	
	mancata accettazione, non comunicava l'accettazione con conseguente	
	archiviazione della pratica.	
	Il Giudice territoriale, in base a quanto sopra riportato, dopo aver	
	rigettato l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo,	
	presentata dall'I.N.P.S. per asserito difetto di previa domanda	
	amministrativa, in quanto il menzionato provvedimento n.280484 del	
	3 novembre 2016 scaturiva dalla citata istanza di ricongiunzione del	
	27 febbraio 1987, accoglieva la domanda con la quale il OMISSIS	
	3	

	contestava l'avvenuta archiviazione e richiedeva la ricongiunzione	
	gratuita a fini pensionistici del periodo indicato.	
	L'accoglimento della domanda del OMISSIS è avvenuto, in sintesi, per	
	i seguenti motivi: la legge n.29/1979 non prevede oneri a carico dei	
	destinatari dei provvedimenti di ricongiunzione e, quindi, non pone a	
	carico del lavoratore alcun termine di accettazione dopo il	
	riconoscimento della ricongiunzione da parte dell'I.N.P.S.; la	
	presunzione di rinuncia alla ricongiunzione, prevista dall'art.5 della	
	legge n.29/1979, opera solo nel caso di mancato versamento	
	dell'importo dovuto o di mancata richiesta di relativa rateizzazione e,	
	invece, non trova applicazione nelle ipotesi, quale quella in esame, di	
	ricongiunzione gratuita.	
	2. L'I.N.P.S., con l'odierno gravame, notificato in data 12-14 luglio	
	2022 a mezzo del servizio postale e depositato in data 3 agosto 2022,	
	ha chiesto l'annullamento della sentenza della Sezione giurisdizionale	
	per la regione Veneto n.144/2022, notificata il 17 maggio 2022, per	
	violazione e/o falsa applicazione dell'art.2 della legge n.29/1979.	
	Secondo l'Istituto, la giurisprudenza ha chiarito che il diritto alla	
	ricongiunzione rimane nella disponibilità dell'interessato anche dopo	
	la conclusione del procedimento e l'emissione del provvedimento, con	
	conseguente possibilità di rinuncia attraverso il mancato versamento	
	dell'onere economico nel termine previsto. Sempre secondo l'Istituto, il	
	provvedimento di ricongiunzione non sostanzia una mera adesione alla	
	proposta dell'interessato, ma scaturisce da una complessa ed	
	articolata attività istruttoria e assolve alla funzione di accertare i	
	4	

periodi e la loro collocazione temporale nonché di calcolare gli oneri, con conseguente impossibilità di configurare un accordo pattizio che si perfeziona, con comportamenti concludenti, nella sequenza istanza-provvedimento; e questo, anche in assenza di oneri (come nel caso in esame), perché l'istante potrebbe ritenere non corretta l'individuazione dei periodi di ricongiunzione. Secondo l'I.N.P.S., il provvedimento di ricongiunzione assolve al compito di avanzare una proposta alla quale deve seguire, da parte dell'interessato, anche in caso di ricongiunzione gratuita, una accettazione avente ad oggetto il relativo integrale contenuto, con riferimento sia alla determinazione dei periodi che all'eventuale onere da sostenere; invoca anche i principi affermati in materia di interpretazione dei contratti pubblici (Cons.di Stato, Sez. VI, sent.n.6378/2019).

3. L'appellato, con memoria del 15 febbraio 2023, ha rappresentato che la legge n.29/1979 non prevede che la definizione della procedura di ricongiunzione, a pena di rinuncia, sia subordinata ad una espressa accettazione da parte dell'interessato da comunicare all'I.N.P.S. e ha, quindi, chiesto il rigetto dell'appello proposto dall'I.N.P.S., con rimborso delle spese di lite del secondo grado di giudizio.

4. Nell'odierna udienza, l'Avv. Preden, in rappresentanza dell'I.N.P.S., nel far presente di conoscere l'orientamento, sfavorevole all'Istituto, espresso dalla sentenza della Sezione prima d'appello n.164/2024, si è rimesso alle argomentazioni esposte nel gravame e ne ha chiesto l'accoglimento; in subordine ha chiesto la compensazione delle spese attesa la complessità della questione. L'Avv. Palumbo, in

	rappresentanza dell'appellato, in riferimento alla sentenza	
	n.164/2024, si è rimesso alle motivazioni della stessa per resistere	
	all'impugnazione dell'I.N.P.S. ed ha confermato le conclusioni di cui	
	all'atto scritto.	
	La causa è successivamente passata in decisione.	
	DIRITTO	
	1. Il presente gravame, come illustrato in fatto, verte sull'istituto	
	giuridico della ricongiunzione e, in particolare, sugli eventuali	
	adempimenti, a carico del beneficiario, a seguito dell'accoglimento	
	gratuito della domanda di ricongiunzione da parte dell'I.N.P.S. In	
	particolare, occorre valutare se sia consentito all'Istituto, al momento	
	dell'accoglimento gratuito della domanda, esigere da chi richiede la	
	ricongiunzione una espressa risposta entro un certo termine e se e	
	quale significato o rilevanza attribuire alla eventuale mancata risposta	
	dello stesso richiedente.	
	2. Va premesso che la ricongiunzione è l'istituto giuridico che	
	consente a chi ha posizioni assicurative aperte in diverse gestioni	
	previdenziali di riunire, mediante trasferimento, per ottenere la	
	pensione, tutti i periodi contributivi in un'unica gestione. La domanda	
	di ricongiunzione deve comprendere tutti i periodi di contribuzione	
	(obbligatoria, volontaria, figurativa, riscattata) che il lavoratore ha	
	maturato, fino al momento della richiesta, in più forme previdenziali e	
	che non siano già stati utilizzati per liquidare una pensione. L'istituto	
	della ricongiunzione è disciplinato principalmente dalla legge	
	n.29/1979 (la legge n.45/1990 riguarda la ricongiunzione dei periodi	
	6	

	rinuncia alla ricongiunzione da parte dell'interessato anche dopo la	
	conclusione del procedimento e l'emissione del provvedimento. Il	
	legislatore ha, infatti, previsto una presunzione assoluta di rinuncia	
	tacita nel solo caso in cui il beneficiario della ricongiunzione onerosa,	
	dopo la conclusione del procedimento e l'emissione del provvedimento,	
	non versi la somma prevista o non ne chieda la rateizzazione. Per la	
	rinuncia alla ricongiunzione gratuita non vi è, invece, alcuna	
	disposizione e si rende, quindi, necessaria una espressa	
	manifestazione di volontà da parte dell'interessato. Va tuttavia	
	precisato che l'interessato che rinuncia espressamente alla	
	ricongiunzione gratuita decade dal relativo diritto ai sensi dell'art.4	
	della legge n.29/1979, avendolo già esercitato una volta. La rinuncia	
	non è infatti idonea a determinare l'annullamento del procedimento	
	amministrativo (Cass. Civ., Sez. lavoro, 13 ottobre 2022, n.30031).	
	Il fatto che il diritto alla ricongiunzione (nel caso di specie gratuita)	
	costituisca un beneficio rimesso ad una iniziativa facoltativa	
	dell'interessato non determina l'onere di una espressa accettazione	
	dell'eventuale provvedimento di accoglimento entro un termine fissato	
	arbitrariamente dall'Istituto; in disparte la facoltà di rinunciare	
	successivamente alla ricongiunzione richiesta mediante un atto	
	espresso, laddove l'istante ritenga non corretta l'individuazione dei	
	periodi di ricongiunzione gratuita, al fine di evitare il consolidamento	
	del provvedimento di ricongiunzione, potrà e dovrà agire, nei termini e	
	modi stabiliti dall'ordinamento, per la tutela (anche in sede giudiziaria)	
	del proprio diritto.	
	8	

	Il provvedimento di accoglimento in argomento rappresenta l'esito di	
	un procedimento amministrativo, disciplinato in termini generali dalla	
	legge n.241/1990, avviato su domanda di un privato e concluso a	
	seguito di apposita istruttoria e non già una proposta di natura	
	negoziale dell'Istituto previdenziale che esige, entro termini ristretti,	
	una risposta positiva o negativa da parte dell'istante. In altri termini,	
	l'istituto della ricongiunzione non è una fattispecie negoziale e, quindi,	
	da ciò deriva che, dopo la sua definizione, diversamente da quanto	
	sostenuto sul punto dalla Sezione prima di Appello con la citata	
	sentenza n.164/2024, nessuna rilevanza assume il comportamento	
	tenuto successivamente dal richiedente, tantomeno in termini di	
	accettazione tacita. Il silenzio del privato nei rapporti con la Pubblica	
	Amministrazione, in assenza di una specifica norma, non ha alcun	
	valore giuridico, né in termini di accettazione, né di rifiuto. Non	
	valgono, infatti, per il privato le regole poste dalla legge, in particolare	
	dalla legge n.241/1990, in tema di silenzio della Pubblica	
	Amministrazione né tantomeno sono utilmente invocabili nella	
	fattispecie principi giurisprudenziali affermati in materia di	
	interpretazione degli atti pubblici in ipotesi di non chiaro tenore	
	letterale.	
	Nessuna disposizione legislativa condiziona, pertanto, l'efficacia	
	giuridica del provvedimento di gratuito accoglimento dell'istanza di	
	ricongiunzione ad una espressa accettazione, da parte dell'interessato,	
	entro un termine arbitrariamente stabilito dall'I.N.P.S, a pena di	
	"archiviazione" della pratica.	
	9	

	In definitiva, il procedimento di ricongiunzione si perfeziona con il	
	solo accoglimento della domanda dell'interessato, previo accertamento	
	dei periodi contributivi e dell'importo della contribuzione da versare,	
	se e in quanto dovuta, senza che possano essere imposte all'istante	
	ulteriori condizioni non previste dalla legge, all'esclusivo fine di	
	acquisire una manifestazione di volontà dell'interessato di accettazione	
	o rinuncia.	
	4. In conclusione, per quanto sopra si è detto, il gravame è	
	giuridicamente infondato e va integralmente confermata la sentenza	
	della Sezione giurisdizionale per la regione Veneto n.144/2022,	
	depositata il 16 maggio 2022.	
	5. Va respinta anche la richiesta di compensazione delle spese	
	processuali proposta dall'I.N.P.S., in via subordinata, nel corso	
	dell'udienza. Non ricorre, infatti, nella presente fattispecie nessuna	
	delle condizioni, previste dall'art.31, comma 3, c.g.c., perché sia	
	disposta la compensazione richiesta: la questione trattata con la	
	presente sentenza non rappresenta una assoluta novità e non si	
	riscontra un mutamento giurisprudenziale rispetto alle questioni	
	dirimenti.	
	Ai sensi dell'art.31, comma 1, c.g.c., le spese di questo grado di	
	giudizio sono, pertanto, a carico dell'Istituto appellante soccombente e	
	sono liquidate forfettariamente in euro 1.000,00 (mille).	
	Nulla per le spese di giudizio stante la gratuità delle controversie	
	previdenziali.	
	P.Q.M.	
	10	

	la Corte dei conti, Sezione Seconda Centrale d'Appello, così	
	definitivamente pronunciando, respinge l'appello e, per l'effetto,	
	conferma la sentenza impugnata.	
	Le spese di lite e degli onorari di difesa di questo grado di giudizio,	
	liquidate forfettariamente in euro 1.000,00 (mille/00), sono a carico	
	dell'Istituto appellante soccombente.	
	Nulla per le spese di giudizio.	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 15 luglio 2025.	
	L'EstensoreIl Presidente	
	(Cons. Cosmo Sciancalepore)(Pres. Daniela Acanfora)	
	<i>f.to digitalmente</i> <i>f.to digitalmente</i>	
	Depositata in Segreteria il 23 LUGLIO 2025	
	P. Il Dirigente	
	Dott. Massimo Biagi	
	<i>f.to digitalmente</i>	
	Il Funzionario Preposto	
	Lucia Bianco	
	DECRETO	
	Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art.52 del decreto	
	legislativo 30 giugno 2003 n.196,	
	DISPONE	
	che, a cura della Segreteria, venga apposta l'annotazione di cui al	
	comma 3 di detto art.52, nei confronti delle parti private.	
	11	

(dott.ssa Daniela Acanfora)

<i>F.to digitalmente</i>

Depositato in Segreteria il 23 LUGLIO 2025

P. Il Dirigente

Dott. Massimo Biagi

<i>f.to digitalmente</i>

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco

In esecuzione del provvedimento collegiale ai sensi dell'art.52 del
decreto legislativo 30 giugno n.196 in caso di diffusione omettere le
generalità e gli altri dati identificativi delle parti private.

Roma, 23 LUGLIO 2025

P. Il Dirigente (dott. Massimo Biagi)

(Firmato digitalmente)

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco
