



REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana

composta dai signori magistrati:

dott. Vincenzo Lo Presti Presidente

dott. Giuseppe Colavecchio Consigliere relatore

dott. Marco Smioldo Consigliere

dott. Francesco Albo Consigliere

dott.ssa Giuseppa Cernigliaro Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 74/A/2024

nel giudizio di appello in materia pensionistica iscritto al n. 6915 del

registro di segreteria, depositato in data 23/1/2024, promosso da

- *omissis*, nata a *omissis*, il *omissis* rappresentata e difesa dall'avv.

Giulio Guarnacci, giusta procura in atti, ed elettivamente domiciliata

presso il suo studio in Roma, via Antonio Gallonio n. 18;

contro

- I.N.P.S. in persona del direttore regionale pro tempore, rappresentato

e difeso dall'avv. Francesco Gramuglia

(avv.francesco.gramuglia@postacert.inps.gov.it) e dall'avv. Tiziana

Giovanna Norrito (avv.tiziana.norrito@postacert.inps.gov.it), giusta

procura in atti;

avverso

la sentenza n. 443 del 2023, emessa dalla Sezione giurisdizionale della

Corte dei conti per la Regione Siciliana, depositata e pubblicata il 23/10/2023.

Letti gli atti ed i documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 23/5/2024, l'avv. Salvatore Giacalone, in sostituzione dell'avv. Giulio Guarnacci, per *omissis* e l'avv. Tiziana Giovanna Norrito per l'I.N.P.S.

Ritenuto in

FATTO

1. *omissis*, già medico di ruolo in servizio presso l'Azienda sanitaria provinciale di Palermo e in quiescenza per pensionamento anticipato dall'1/12/2020, con un'anzianità contributiva di anni 42, mesi 1 e giorni 26, giusta la determinazione n. 951/2020, chiedeva, con domanda inviata telematicamente il 5/12/2018 tramite il patronato ENASC, all'I.N.P.S. il riscatto oneroso del periodo di studio e lavoro, con rapporto di lavoro a tempo pieno ed esclusivo, svolto in qualità di "borsista di ricerca" presso l'Università degli Studi di Palermo, dall'1/10/1987 al 30/9/1988, per il quale aveva stipulato apposita polizza assicurativa per la responsabilità professionale; l'accoglimento di tale domanda avrebbe consentito di beneficiare del sistema di calcolo retributivo della pensione in luogo di quello misto.

L'I.N.P.S., dopo diversi solleciti dell'interessata, riscontrava negativamente, con p.e.c. del 22/10/2021, la suddetta domanda poiché, anziché essere presentata presso la gestione pubblica ex I.N.P.D.A.P.–Cassa pensioni sanitari, entro 90 giorni dal collocamento a riposo, era stata inoltrata al Fondo pensioni lavoratori dipendenti

(F.P.L.D.), presso il quale la pensionata non aveva il requisito contributivo.

La sig.ra *omissis*, dunque, con il libello introduttivo del giudizio di primo grado, chiedeva il riconoscimento del suo diritto al riscatto oneroso del periodo di lavoro svolto come borsista dall'1/10/1987 al 30/9/1988, e, conseguentemente, il diritto al ricalcolo della pensione in godimento con il sistema interamente retributivo, con condanna dell'I.N.P.S. al pagamento degli arretrati, maggiorati degli interessi legali e della rivalutazione monetaria.

2. La locale Sezione territoriale di primo grado, con la sentenza n. 443 del 2023, dopo avere richiamato l'articolo 13 del d.P.R. 20 dicembre 1973, n. 1092, che regolava la materia, la circolare I.N.P.D.A.P. n. 265 del 10/5/1993 e la nota operativa I.N.P.D.A.P. n. 20 del 19/4/2007, riteneva che parte attrice non avesse fornito alcuna prova che il rapporto intercorso con l'Università degli studi di Palermo, come borsista, fosse riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato; all'uopo, condivideva la tesi dell'Istituto previdenziale secondo cui la riscattabilità della borsa di studio *“non è automaticamente concessa ma è soggetta ad attività istruttoria tesa a verificare che il rapporto tra il borsista e l'ente ha le condizioni di un tipico rapporto di lavoro subordinato”*.

Il giudice di prime cure aggiungeva che l'I.N.P.S. aveva informato, in data 23/9/2019, il patronato ENASC *“della necessità di inoltrare la domanda di riscatto alla gestione pubblica e ciò più di un anno prima che la ricorrente fosse posta in quiescenza”*, cosicché non

poteva porsi alcun rimprovero all'operato dell'ente previdenziale poiché, qualora la domanda fosse stata, nuovamente, inoltrata alla gestione competente si sarebbe evitata anche la decadenza prevista dall'articolo 147 del d.P.R. n. 1092 del 1973; concludeva: *“per quanto sopra ritenendo che la ricorrente sia ormai irrimediabilmente decaduta dal diritto di presentare la domanda di riscatto, il presente ricorso non è meritevole di accoglimento e va rigettato”*.

3. *omissis*, avvalendosi del patrocinio dell'avv. Giulio Guarnacci, con atto di appello depositato in data 23/1/2024, nell'impugnare la predetta sentenza, chiedeva che, in accoglimento delle conclusioni formulate nel ricorso di primo grado, fosse riconosciuto il suo diritto al riscatto oneroso ai fini pensionistici del periodo dall'1/10/1987 al 30/9/1988, in cui aveva svolto l'attività di borsista presso l'Università degli studi di Palermo, con riliquidazione della pensione in godimento e con condanna dell'I.N.P.S. a corrispondere gli arretrati, maggiorati degli interessi legali e della rivalutazione monetaria.

3.1. Con il primo motivo di appello lamentava la violazione degli articoli 13 e 14, lettera c), del d.P.R. n. 1092 del 1973 e dell'articolo 2 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184, nonché l'omessa motivazione.

Le norme in questione consentivano il riscatto, a domanda e a titolo oneroso, dei periodi di studio e di lavoro, tra i quali rientrava il periodo di “borsista” presso l'Università degli studi di Palermo *“che partecipa di entrambi i requisiti dello studio universitario (riscattabile ed effettivamente riscattato) e del lavoro dipendente (pacificamente*

conteggiabile e effettivamente conteggiato)".

Le suddette disposizioni normative, inoltre, non stabilivano a quale "fondo" o "gestione" doveva essere presentata la domanda di riscatto, essendo implicito che doveva essere inoltrata all'ente erogatore della futura prestazione pensionistica, né tantomeno prevedevano sanzioni di inammissibilità; ne derivava che la domanda di riscatto inoltrata all'I.N.P.S. in relazione ad una prestazione di competenza del suddetto ente previdenziale, *"deve considerarsi comunque valida ed ammissibile; eventuali errori nell'individuazione del fondo o gestione competente costituiscono mere irregolarità, che lo stesso INPS avrebbe potuto correggere, re-indirizzando la domanda all'Ufficio competente, che mai possono inficiare la validità o ammissibilità della domanda, o causare la decadenza dal diritto"*.

Del resto, l'I.N.P.S. aveva un'unica soggettività giuridica e i diversi fondi non erano soggetti giuridicamente distinti, tanto che la circolare n. 48/2023 riteneva, da un lato, che i ricorsi amministrativi fossero *"validi [...] anche se presentati ad un comitato diverso da quello effettivamente competente"*, dall'altro, prevedeva l'obbligo di trasmettere il ricorso all'ufficio competente a deciderlo; tale semplificazione amministrativa rientrava tra i principi giuridici di buona fede e correttezza, di tutela dell'affidamento rafforzato nell'operato della pubblica amministrazione, di lealtà e imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione. Tale doglianza, sebbene dedotta in primo grado, non era stata esaminata dal giudice, integrando così il difetto di motivazione.

3.2. Con il secondo motivo di impugnazione, lamentava

“Violazione delle norme in materia di onere della prova. Motivazione illogica e contraddittoria”.

Il giudice di prime cure non dubitava, in termini generali e astratti, della riscattabilità dei periodi di lavoro con borsa di studio, tanto da citare giurisprudenza contabile, e, tuttavia, errava nel ritenere, aderendo alla tesi dell'istituto previdenziale, che tale riscattabilità fosse condizionata alla dimostrazione, con onere probatorio a carico del richiedente, della sussistenza di un rapporto di impiego.

Tale condizione non era prevista da alcuna norma di legge, ma solo da fonti interne, quali la circolare I.N.P.D.A.P. n. 265 del 10 maggio 1993 e la nota operativa I.N.P.D.A.P. n. 20 del 19/4/2007, che *“mai potrebbero derogare alla legge, né porre condizioni che la legge stessa non prevede”.*

Aggiungeva che la motivazione della sentenza era contraddittoria poiché detta nota operativa dell'I.N.P.D.A.P. prevedeva che fosse l'ente previdenziale, con le sue articolazioni territoriali, ad avviare una specifica istruttoria, dopo l'inoltro della domanda amministrativa; tale istruttoria, invece, non era stata espletata nei confronti dell'università, né alcunché era stato chiesto alla stessa ricorrente.

4. L'I.N.P.S., avvalendosi del patrocinio dell'avv. Francesco Gramuglia e dell'avv. Tiziana Giovanna Norrito, nella memoria di costituzione depositata in data 10/5/2024, chiedeva il rigetto dell'appello.

4.1. L'ente previdenziale sosteneva che *“sembra inammissibile*

la prima censura di illegittimità, che si limita a ripetere l'argomentazione

a fondamento della domanda posta in primo grado, senza confutare

sostanzialmente la posizione del Giudice di prime cure”.

L'articolazione interna era costituita da diverse gestioni

previdenziali, inizialmente con autonome personalità giuridiche e

differenti discipline giuridiche, che erano state sottoposte, nel corso dei

decenni, sotto la *“gestione di Enti Previdenziali che vedevano così*

allargate le loro competenze (prima Inpdap, poi Inps)”; per tali ragioni,

per i periodi di studio riscattabili era necessario fare riferimento alla

normativa di settore che regolamentava la cassa previdenziale di

appartenenza del richiedente.

4.2. Con riferimento al secondo motivo di impugnazione,

sosteneva che le circolari interne avevano una funzione interpretativa

dell'articolo 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973, condivisa dal giudicante di

primo grado e *“in nessun modo si può fare ricadere l'onere probatorio*

su Inps, al quale vengono invece (proprio dalla circolare) attribuiti (e

illustrati) gli adempimenti istruttori: nella ricostruzione dell'appellante

vengono assimilati questi due momenti concettualmente e

funzionalmente diversi” poiché era necessario differenziale il

procedimento amministrativo, da quello giudiziario: in quest'ultimo

l'onere probatorio non poteva che ricadere sull'attore.

5. All'udienza del 23/5/2024, le parti discutevano la causa e

reiteravano le conclusioni contenute nei rispettivi scritti.

Considerato in

DIRITTO

1. La sig.ra *omissis*, con il libello introduttivo del giudizio di primo grado, ha chiesto il riconoscimento del suo diritto al riscatto oneroso del periodo di lavoro svolto come borsista dall'1/10/1987 al 30/9/1988 presso l'Università degli studi di Palermo, e, conseguentemente, il diritto al ricalcolo della pensione in godimento con il sistema interamente retributivo anziché con quello misto.

Il giudice di prime cure, con la sentenza n. 443 del 2023, ha rigettato il ricorso sulla base di due *rationes decidendi*:

- da un lato, ha ritenuto che non fosse stata fornita alcuna prova da parte della pensionata sulla natura del rapporto di lavoro intercorso con l'Università degli Studi di Palermo;

- dall'altro, ha ritenuto che la pensionata fosse decaduta, ai sensi dell'articolo 147 del d.P.R. n. 1092 del 1973, dalla possibilità di ottenere il riscatto poiché la domanda del 5/2/2018 era stata inoltrata alla gestione privata anziché a quella pubblica dell'I.N.P.S.

L'appellante, nell'impugnare la citata sentenza, chiedendone l'annullamento, ha reiterato le conclusioni contenute nel libello introduttivo del giudizio di primo grado e ha formulato due motivi di impugnazione, contestando entrambe le *rationes decidendi* del giudice di prime cure:

- ha lamentato la violazione degli articoli 13 e 14, lettera c), del d.P.R. n. 1092 del 1973 e dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 184 del 1997, poiché le norme in questione, da un lato, consentono il riscatto, a domanda e a titolo oneroso, dei periodi di studio e di lavoro, tra i quali

annoverare il periodo di “borsista” presso l’Università degli studi di Palermo, dall’altro non prevedono a quale gestione previdenziale la domanda debba essere presentata, tenuto conto che sia la gestione I.N.P.D.A.P. che quella dei lavoratori privati fanno capo all’I.N.P.S., che deve erogare le relative prestazioni, e non hanno autonoma personalità giuridica;

- ha sostenuto che l’onere probatorio, in ogni caso, incombesse sull’I.N.P.S. che avrebbe dovuto, proprio ai sensi della nota operativa I.N.P.D.A.P. n. 20 del 19/4/2007, condurre apposita attività istruttoria.

2. Ciò premesso, il *thema decidendum* del presente giudizio si agita, sostanzialmente su due questioni:

- se la domanda di riscatto sia o meno tempestiva;

- se il tipo di rapporto intercorso con l’Università degli Studi di Palermo sia riscattabile e su quale soggetto gravi l’onere probatorio.

3. Il collegio ritiene, preliminarmente, di esaminare la questione attinente al tipo di rapporto di lavoro intercorso tra la dott.ssa *omissis* e l’Università degli studi di Palermo.

3.1. Gli articoli 13 e 14, lettera c), del d.P.R. n. 1092 del 1973, nonché l’articolo 2 del decreto legislativo n. 184 del 1997, richiamati dall’appellante, prevedono rispettivamente il riscatto:

- dei periodi di frequenza del corso di laurea e dei corsi speciali di perfezionamento, nonché dei periodi di iscrizione ad albi professionali e di pratica per il conseguimento dell’abilitazione professionale;

- dei servizi prestati in qualità di assistente straordinario non incaricato o assistente volontario nelle università o negli istituti di istruzione

superiore;

- dei periodi corrispondenti alla durata dei corsi legali di studio universitario.

3.2. Dalla lettura del decreto dell'Assessore alla sanità della Regione Siciliana (D.A. n. 60230 del 12 febbraio 1987), in atti, di approvazione del verbale della commissione aggiudicatrice del concorso, si evince che:

- l'articolo 27 della legge 27 dicembre 1983, n. 730, richiamato nella premessa del citato decreto, al comma 4, lettera c), prevede che il fondo sanitario nazionale, di cui all'articolo 51 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, è ripartito anche per finanziare l'attività di ricerca finalizzata;

- con D.A. n. 46757 del 19/11/1984 è stato approvato *"il bando pubblico a presentare progetti di ricerca sanitaria finalizzata"* da parte degli enti interessati;

- con D.A. n. 54148 del 25/3/1986 è stata approvata la graduatoria dei progetti di ricerca finalizzata;

- l'Università di Palermo, l'ente presentatore del progetto di ricerca finanziato con i suddetti fondi, avrebbe provveduto *"ad adottare i successi atti per il conferimento degli assegni di ricerca con l'osservanza delle disposizioni contenute nel bando di concorso di cui al citato decreto assessoriale n. 54773 del 21.05.1986"*.

Agli atti di causa, poi, vi è l'attestazione, datata 12/11/1996, dell'Università di Palermo, facoltà di medicina e chirurgia, secondo la quale la dott.ssa *omissis*, assegnista del progetto di ricerca finalizzata,

“ha svolto dal 1° ottobre 1987 al 30/09/1988 la relativa attività di ricerca”.

3.3. Da quanto sopra esposto emerge che il periodo di cui l'appellante ha chiesto il riscatto non rientra espressamente in nessuna delle ipotesi contemplate negli articoli 13 e 14, lettera c), del d.P.R. n. 1092 del 1973 e dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 184 del 1997, dalla stessa richiamati.

La dott.ssa *omissis* ha sostenuto che le norme in questione consentirebbero il riscatto del periodo di “borsista” svolto presso l'Università degli studi di Palermo poiché detto periodo *“partecipa di entrambi i requisiti dello studio universitario (riscattabile ed effettivamente riscattato) e del lavoro dipendente (pacificamente conteggiabile e effettivamente conteggiato)”*; sul punto, però, non ha fornito alcuna prova su che tipo di attività lavorativa abbia svolto e con quali modalità, poiché non ha depositato alcuna documentazione utile allo scopo (contratto di lavoro, bando di concorso ecc...); a tal fine irrilevante è la polizza “*full time*” della compagnia UNIPOL dell'1/9/1987 poiché dalla lettura della stessa si evince solo che la dott.ssa *omissis* si è assicurata contro il rischio morte ed invalidità permanente.

3.4. Né può ritenersi, come sostenuto dall'appellante, che l'onere probatorio sarebbe, eventualmente, dovuto gravare sull'I.N.P.S. ai sensi della nota operativa I.N.P.D.A.P. n. 20 del 19/4/2007.

Bisogna, infatti, distinguere, come opportunamente osservato dall'I.N.P.S., il piano amministrativo da quello giudiziario; nell'ambito

del processo, infatti, incombe sull'attore, ai sensi dell'articolo 2697 del codice civile, provare i fatti costitutivi del suo diritto e, nella fattispecie, l'odierna appellante non ha provato la sussistenza dei fatti costitutivi dell'invocato diritto al riscatto.

4. Pertanto, ritenuta assorbita ogni ulteriore valutazione sulla tempestività della domanda di riscatto, l'appello deve essere rigettato.

La particolarità delle questioni trattate, giustifica la compensazione delle spese di lite.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana - definitivamente pronunciando,

- rigetta l'appello di *omissis* avverso la sentenza n. 443 del 2023 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana, depositata e pubblicata il 23/10/2023;

- compensa le spese di lite.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 23 maggio 2024.

L'Estensore

Il Presidente

Dott. Giuseppe Colavecchio

Dott. Vincenzo Lo Presti

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 18/06/2024

Il Funzionario preposto

Dott.ssa Pietra Allegra F.to digitalmente