**R E P U B B L I C A  I T A L I A N A**

**In nome del Popolo Italiano**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA**

IL Giudice unico delle Pensioni cons. Elena Papa

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA n. 101/2024**

Nel giudizio iscritto al n. 63120 del registro di Segreteria sul ricorso proposto dal

**sig. -**(c.f. -), nato a - e residente in -, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Biancalani (c.f. BNCLNZ80B09G999P), presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Prato (PO), in via Ferrucci, n. 41; pec: lorenzobiancalani@pec.avvocati.prato.it

**contro** INPS in persona del legale, rappresentante p.t., con sede in Roma, via Ciro il Grande; nonché INPS, Direzione provinciale di Pistoia, via Adua, n. 123, elettivamente domiciliato in Firenze, via del Proconsolo, n. 10 presso gli Avv.ti Ilario Maio e Antonella Francesca Paola Micheli, che lo rappresentano e difendono in forza di procura generale alle liti del Presidente p.t. dell'Istituto;

**Per**, l'accertamento dell'irripetibilità degli importi percepiti dal sig. - per il periodo dal 2.01.2017 al 31.10.2023, sul trattamento pensionistico (Gestione Cassa Pensioni Dipendenti dello Stato) cat. VOCTPS n. 09336092 (iscrizione n. 17459980), per un ammontare lordo di € 13.781,80, pari ad un importo netto di € 9.973,64.

**Esaminato** il ricorso introduttivo;

**Esaminati** tutti gli atti e i documenti di causa;

**Uditi** all'udienza del 5 novembre 2024 il relatore cons. Elena Papa; l'avv. Antonella Francesca Paola Micheli per l'INPS, l'avv. Lorenzo Biancalani per il ricorrente.

in data 5 novembre 2024 la causa è stata discussa e decisa con sentenza a motivazione contestuale, ai sensi dell'art. 167, comma 1, del CGC.

**Ritenuto** in

**FATTO**

Con atto del 23 aprile 2024 il sig. -, Luogotenente dell'Arma dei Carabinieri, titolare del trattamento di quiescenza ordinario diretto di vecchiaia provvisorio di € 45.294,11 annui a far data dal 2 gennaio 2017, lamenta di avere ricevuto solo in data 24 agosto 2023 la liquidazione definitiva della pensione, nel minore importo di € 43.303,98, accompagnata, nella successiva data del 12 settembre 2023, dalla richiesta INPS di restituzione dell'indebito versatogli, per un importo netto dovuto di € 9.963,74 (€ 13.781,80 lordi).

Tale indebito è stato oggetto di ritenute mensili a partire dal dicembre 2023, per un importo iniziale di € 538,39 (per i primi tre mesi) e, di seguito, sino alla data odierna, di € 522,41, nonostante il ricorso amministrativo presentato dal sig. - innanzi al Comitato di Vigilanza Gestione pubblica - INPS Pistoia, in data 23 ottobre 2023, rimasto senza risposta.

Lasciato incontestato il calcolo dell'importo della pensione definitiva

spettantegli, il ricorrente afferma l'irripetibilità degli importi percepiti, a tal fine richiamando:

- la tutela dell'irripetibilità dell'indebito, di cui all'art. 206 del d.P.R. n. 1092/1973, stante l'assenza di alcun fatto doloso a sé attribuibile;
- il conseguente proprio affidamento sulla debenza delle somme ricevute nel periodo 2017- 2023, stanti la non riconoscibilità o rilevabilità in concreto dell'errore di calcolo e il decorso di un amplissimo lasso temporale dalla liquidazione della pensione provvisoria a quella della pensione definitiva;
- l'irrilevanza della mancata previsione, all'art. 162 del d.P.R. n. 1092/73, di un limite temporale per il recupero nei casi, simili al proprio, in cui il ritardo nella quantificazione della pensione definitiva ha superato la soglia della ragionevolezza;
- in ogni caso, il ritardo di detta quantificazione per amplissimo superamento dei termini fissati dall'Amministrazione per la conclusione del procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241/1990.

Cita, a tal fine, le pronunce delle SS. RR. della Corte dei conti in materia nn. 7/2007/QM, 7/2011/QM e 2/2012/QM.

Chiede all'intestato giudice unico l'accertamento della irripetibilità degli importi percepiti "*quale differenza tra il trattamento provvisorio e quelle definitivo sui ratei della pensione cat. VOCTPS n° 09336092 (iscrizione n° 17459980), della quale è titolare"* e la condanna dell'INPS alla restituzione degli importi che siano stati oggetto di ritenuta a tale titolo,

con vittoria di spese e distrazione a favore del procuratore antistatario.

L'INPS si è costituita con memoria del 7 ottobre 2024 contestando la fondatezza del ricorso per difetto di affidamento del ricorrente, data la conoscenza da parte di questi della natura provvisoria del calcolo effettuato nel dicembre 2016 e della necessità di dare applicazione all'art. 1, comma 707, della legge n. 190/2014, di cui era stata data espressa indicazione in calce alla determina di liquidazione della pensione del 2016. Peraltro, la medesima avvertenza era presente anche nella determina di quantificazione della pensione definitiva del 24 agosto 2023.

Ricorda, altresì, l'INPS che il calcolo della pensione definitiva ha richiesto di attendere la trasmissione da parte dell'Arma dei Carabinieri del nuovo contratto collettivo n. 39/2018, trasmesso con pec del Comando solo il 10 luglio 2019.

Sostiene, conclusivamente, l'insussistenza dell'invocata buona fede del ricorrente sia poiché avvertito, nelle stesse comunicazioni, della necessità di un tempo di implementazione tecnica delle normative introdotte dalla legge n. 190/2014; sia per la necessità di attendere il CCNL a fini perequativi; sia per il rallentamento dell'operatività degli uffici intervenuto a partire dal 2020 per l'effetto dell'emergenza covid; sia per l'assenza, all'art. 162 del d.P.R. n. 1092/1973, di alcun termine per l'esercizio dell'azione di ripetizione di indebito, con esclusione del configurarsi del contestato ritardo.

Chiede, conseguentemente, il rigetto delle domande del ricorrente e, subordinatamente, l'accertamento della non debenza di interessi legali

sulle somme eventualmente dichiarate irripetibili o, comunque, se dovuti, la loro decorrenza dalla domanda giudiziale, con vittoria delle spese di lite o, subordinatamente, loro compensazione.

**Considerato** in

**DIRITTO**

1. il presente giudizio ha ad oggetto la legittimità del provvedimento di ripetizione di indebito pensionistico adottato dall'INPS nei confronti dell'odierno ricorrente in applicazione del disposto dell'art. 1, comma 707, della legge n. 190/2014, rispetto ai parametri invocati della buona fede e della tutela dell'affidamento del percettore.

2. Invero, detti parametri sono stati oggetto di ripetuto esame da parte delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede nomofilattica in materia di ripetizione di indebito previdenziale, con interventi ben anteriori alla specifica fattispecie normativa del 2014 sopra menzionata (Corte dei conti, SS. RR. nn. 7/2007/QM, 7/2011/QM e 2/2012/QM).

Osservano, in particolare, le sezioni Riunite che l'INPS è tenuta al recupero dell'indebito pensionistico nei limiti di cui all'art. 162, comma 8, e 206 del d.P.R. n. 1092/1973, che valorizzano la specificità della fattispecie rispetto alla clausola generale dell'art. 2033 del c.c.

In particolare, l'art. 162, in tema di liquidazione provvisoria del trattamento di quiescenza, dispone il calcolo del conguaglio a debito o a credito in sede di liquidazione della definitiva, con obbligo di recupero dell'eventuale eccedenza. Non fissa alcun termine per la quantificazione della pensione definitiva. L'art. 206, in tema di revoca

o modifica del trattamento, d'ufficio o su istanza dell'interessato nei casi di legge (artt. 204 e 205 del d.P.R. n. 1092/1973), esclude il recupero di eventuali eccedenze, salvo che nel caso di "fatto doloso" accertato a carico del pensionato.

Il quadro normativo evidenzia, dunque, il principio fondante del bilanciamento dei contrapposti interessi del recupero dell'indebito e della tutela dell'affidamento del pensionato sulla spettanza di quanto a lui erogato fino al momento del ricalcolo, in un quadro di particolare tutela del diritto costituzionalmente garantito alla pensione (Corte cost., sent. n. 116/2013 e 208/2014).

Le Sezioni Riunite si sono espresse da ultimo al riguardo, da un lato, rimarcando quanto già precedentemente precisato in ordine al permanere in capo all'Amministrazione "*del potere di adottare il provvedimento di recupero …"* anche dopo la scadenza dei termini del procedimento previsti all'art. 2, comma 7, della legge n. 241/1990, perché un'eventuale interpretazione contraria offrirebbe all'opposto esito un "*carattere sanzionatorio a tipologia decadenziale non …. previsto da nessuna disposizione generale"* (Corte dei conti, SS. RR., sent. n. 7/2011/QM). Dall'altro lato, hanno chiarito che, pur permanendo il "*diritto – dovere di procedere al recupero delle somme indebitamente erogate a titolo provvisorio"* anche una volta spirati i "*termini regolamentari di settore per l'adozione del provvedimento pensionistico definitivo", "sussiste, …, un principio di affidamento del percettore in buona fede dell'indebito, che matura e si consolida nel tempo, opponibile dall'interessato in sede amministrativa e giudiziaria."*

A tale proposito hanno elaborato una serie di parametri di valutazione riassumibili:

*(i)* nel *"decorso del tempo, valutato anche con riferimento agli stessi termini procedimentali, e comunque al termine di tre anni ricavabile da norme riguardanti altre fattispecie pensionistiche;*

*(ii)* [nel-]*la rilevabilità in concreto, secondo l'ordinaria diligenza, dell'errore riferito alla maggior somma erogata sul rateo di pensione;*

*(iii)* [nel-]*le ragioni che hanno giustificato la modifica del trattamento provvisorio e*

*(iv)* [nel-] *… momento di conoscenza, da parte dell'amministrazione, di ogni altro elemento necessario per la liquidazione del trattamento definitivo"* (Corte dei conti, SS. RR., sent. n. 2/2012/QM).

Tali elementi sono oggetto di valutazione da svolgersi volta per volta, sulla base delle circostanze specifiche del singolo caso. Si afferma, infatti, anche nell'applicazione dei giudici di primo grado, che *"per potersi parlare di legittimo affidamento, … occorra… procedere ad una valutazione complessiva, che tenga conto di ogni circostanza di rilievo."* (Corte dei conti, Sez. Toscana, sent. n. 50/2022 e, da ultimo, sent. n. 93/2024, per cui *"il problema del contemperamento fra l'interesse dell'amministrazione al recupero delle somme indebitamente erogate e la tutela del legittimo affidamento del pensionato si è spostato sul piano concreto, sostituendosi ad una valutazione automatica e presuntiva, legata al decorso del termine procedimentale, una valutazione concreta, fondata sull'analisi delle circostanze fattuali delle diverse situazioni, caso per caso."*. Il

medesimo principio si rinviene, *ex plurimis*, in Sez. giur. Marche sent. n. 53/2022; sez. Umbria sent. n. 43/2020).

3. L'art. 1, comma 707, della legge n. 190/2014 è intervenuto sul testo dell'art. 24, comma 2, del d.l. n. 201/2011 conv. con legge 214/2011, che dispone il calcolo secondo il sistema contributivo della quota di pensione di anzianità maturata successivamente al 1° gennaio 2012, inserendo una previsione di confronto del doppio computo (applicando i rispettivi criteri, *ante* e *post* riforma), con prevalenza del trattamento meno favorevole per il pensionato. Recita, infatti, la norma: "[*A decorrere dal 1° gennaio 2012, con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere da tale data, la quota di pensione corrispondente a tali anzianità è calcolata secondo il sistema contributivo]. In ogni caso, l'importo complessivo del trattamento pensionistico non può eccedere quello che sarebbe stato liquidato con l'applicazione delle regole di calcolo vigenti prima della data di entrata in vigore del presente decreto computando, ai fini della determinazione della misura del trattamento, l'anzianità contributiva necessaria per il conseguimento del diritto alla prestazione, integrata da quella eventualmente maturata fra la data di conseguimento del diritto e la data di decorrenza del primo periodo utile per la corresponsione della prestazione stessa".*

Il successivo comma 708 ha precisato che il limite di cui al comma 707 (ossia il minor importo della pensione tra quello successiva al 31.12.2011, e quello calcolato con il sistema retributivo della quota contributiva compresi quelli già liquidati), ha effetto a decorrere dalla

data di entrata in vigore della legge 190/2014, e cioè dal 1° gennaio 2015 (art. 1, comma 735, della legge n. 190/2014).

È evidente che, a partire dalla sua entrata in vigore, la norma ha determinato il ricalcolo delle prestazioni previdenziali dovute da INPS, sia che queste fossero già state liquidate in via definitiva, sia che, come nella presente vicenda, fossero liquidate in via provvisoria e, quindi, si trovassero in attesa di definizione.

È, altresì, evidente che da tali ricalcoli (e dal confronto del doppio computo imposto dalla riforma) ben può essere risultato un debito pensionistico diminuito da parte dell'INPS con uno spazio per il recupero nei confronti dei singoli percettori di quanto indebitamente loro versato, sempreché tale recupero potesse avvenire secondo le linee tratteggiate dalle norme come interpretate dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede nomofilattica sopra accennate e, cioè, tenendo conto della configurabilità o meno della buona fede del pensionato, da valutarsi sulla base delle circostanze del caso concreto.

4. Alla luce di quanto sopra esposto emerge che, al momento del pensionamento del sig. -, a fine 2016, la riforma del computo retributivo era già in vigore, tanto che la stessa Amministrazione previdenziale, nella determina di liquidazione provvisoria della pensione, ha espressamente fatto rinvio all'art. 1, comma 707, della legge n. 190/2014 e alla necessità di provvedere al calcolo della pensione definitiva secondo i parametri ivi indicati, a tal fine rinviando ai "*tempi tecnici necessari all'Istituto"* per la sua attuazione.

È, dunque, corretto quanto afferma l'INPS nella propria memoria

difensiva in ordine alla presenza di un espresso avvertimento all'odierno ricorrente del necessario ricalcolo di cui alla legge 190/2014, dovendosi ritenere, quindi, che il sig. - potesse avere conoscenza di una possibile mutazione dell'importo pensionistico in sede di liquidazione definitiva.

Tuttavia, tale dato non può ritenersi sufficiente ad escludere la buona fede del sig. - in ordine alla spettanza degli importi pensionistici provvisoriamente percepiti per due ordini di ragioni.

Innanzitutto, a fronte dell'espresso avvertimento del necessario ricalcolo, l'Amministrazione, nella nota di accompagnamento al provvedimento, ha affermato anche che il ricalcolo sarebbe stato aggiornato delle variazioni conseguenti alla perequazione automatica dalla data della decorrenza della pensione sino a quella della liquidazione provvisoria, dichiarando che *"i nuovi importi, così rivalutati, verranno posti a raffronto con quanto già corrisposto, e potranno determinare un conguaglio a suo favore che si provvederà ad effettuare nel più breve tempo possibile con il computo degli interessi".*

In base a tale affermazione, deve escludersi che il sig. - dovesse necessariamente aspettarsi un mutamento *in peius* del proprio trattamento pensionistico, con conseguente obbligo restitutorio dell'eccedenza. Al contrario, deve ritenersi che possa essere stato indotto all'aspettativa, sia pure solo eventuale, di un possibile conguaglio a proprio favore.

In secondo luogo, opera il fattore temporale. Se, infatti, come si è visto, il ritardo amministrativo nella liquidazione del trattamento previdenziale

definitivo non determina per sé solo il formarsi di un affidamento, tanto che le Sezioni Riunite hanno affermato che non residuano conseguenze automatiche in tal senso dal superamento dei termini del procedimento amministrativo di cui all'art. 2, comma 7, della legge n. 241/1990, tuttavia tale ritardo non può portarsi oltre i limiti della ragionevolezza.

Infatti, "*l'interesse del privato al mantenimento di una situazione giuridica di vantaggio, quale quella conseguente ad un indebito pagamento pensionistico, è meritevole di tutela se:*

*1) da un lato l'errore in cui è incorsa l'amministrazione non è facilmente percepibile con l'ordinaria diligenza perché in tale ipotesi, a prescindere dal decorso del tempo, non vi può essere alcun affidamento da tutelare;*

*2) dall'altro, se la situazione giuridica di vantaggio si è protratta per un considerevole lasso temporale che giustifica l'affidamento, lasso temporale da valutare…, "anche con riferimento agli stessi termini procedimentali, e comunque con riferimento al termine di tre anni ricavabile da norme riguardanti altre fattispecie",* sempre che l'amministrazione non *"fosse già in possesso, ab origine, degli elementi necessari alla determinazione del trattamento pensionistico"* (Corte dei conti, App. Sicilia, sent. n. 93/2024).

Peraltro, il riferimento ai tre anni ha carattere meramente orientativo, come confermato dalla giurisprudenza contabile, che ha riconosciuto l'eccessivo ritardo anche in casi di tempi più ridotti (cfr. Corte dei conti, Sez. Campania, sent. n. 110/2024). Si afferma, infatti, che "*il termine*

*dei tre anni entro cui deve intervenire il provvedimento di modifica – al quale è ancorato orientativamente l'affidamento del pensionato secondo la pronuncia sopra richiamata – è un criterio temporale che ha portata dirimente solo nei casi in cui non si riscontrino elementi soggettivi od oggettivi in senso contrario (Corte dei conti, sez. III, sent. n. 170/2022)."* (Corte dei conti, Sez. Campania, sent. n. 110/2024, cit.).

5. Nel caso all'esame, anche ammessa l'attesa da parte dell'Amministrazione previdenziale del rinnovo contrattuale avvenuto con CCNL n. 39/2018 e, cioè, un anno dopo il pensionamento del ricorrente, e anche volendo dare rilevanza ai tempi di implementazione dei sistemi per l'applicazione legge del 2014, o alle complicanze operative e ai conseguenti ritardi verificatesi al tempo del covid, cui fa rinvio la memoria difensiva della resistente, rimane certo e obiettivo il dato fattuale che dalla liquidazione del trattamento previdenziale provvisorio a quella del definitivo sono decorsi quasi sette anni (e sei anni dal CCNL del 2018) e che le circostanze che hanno dato luogo a tale ritardo non possono essere poste a carico del pensionato, a queste completamente estraneo e di queste completamente ignaro.

In conclusione, nel vaglio delle circostanze del caso concreto, si deve concludere che i due elementi sopraddetti e, cioè, la dichiarazione da parte della stessa Amministrazione di un possibile conguaglio a favore dell'interessato, seppure in presenza dell'avvertimento dell'applicazione della riforma del 2014, e il decorso di un periodo temporale di quasi sette anni dalla liquidazione della pensione provvisoria, non possano non aver ingenerato nel sig. - un giustificato

affidamento in ordine alla spettanza di quanto sino a quel momento percepito.

Ne discende che il ricorso merita accoglimento, con declaratoria di irripetibilità delle somme richieste dall'INPS al sig. -, calcolate dalla data del pensionamento a quella della notifica della delibera di riliquidazione del trattamento previdenziale, per un importo netto di **€ 9.973,64** e, per l'effetto, l'INPS deve essere condannato alla restituzione delle somme trattenute sui ratei pensionistici del ricorrente.

Solo in via incidentale, ferma restando l'assenza di domanda sul punto, si osserva che dalla data di notifica del provvedimenti di riliquidazione non può esservi luogo a ripetizione, stante la non contestata correttezza del ricalcolo in via definitiva e la non ricorrenza di alcun ulteriore affidamento.

6. Sulle somme trattenute, e che l'INPS dovrà restituire, devono essere riconosciuti gli interessi a favore del ricorrente secondo i principi fissati dalla pronuncia della Corte dei conti, SS. RR. n. 33/2017, per cui *"nel caso in cui, a seguito di conguaglio tra il trattamento provvisorio e quello definitivo di pensione, a debito del pensionato, siano state disposte dall'amministrazione, a fini di recupero, ritenute sulla pensione, ma sia successivamente accertato l'affidamento dell'interessato e, per l'effetto, sia dichiarato il suo diritto alla restituzione, in tutto o in parte, di quanto in precedenza trattenuto, sulle somme in restituzione spettano gli interessi legali, dalla data della domanda giudiziale o, ove proposta, dalla data della precedente domanda amministrativa". "Per le trattenute che l'amministrazione*

*abbia continuato ad operare successivamente alla domanda (amministrativa o giudiziale), gli interessi legali spettano dalla data di ciascuna di esse"*.

Risultando in atti che la domanda amministrativa volta a contestare le ritenute è stata proposta in data 23 ottobre 2023 e che le ritenute abbiano avuto inizio dal mese di dicembre 2023, opera il criterio del riconoscimento degli interessi legali dalla data di ciascuna trattenuta.

3. Le spese sono compensate tenuto conto delle problematiche interpretative e applicative sottese alla decisione e dell'evoluzione giurisprudenziale in materia di recupero di prestazioni pensionistiche indebitamente corrisposte.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando, in accoglimento del ricorso, dichiara irripetibile l'indebito di € 9.973,64 netti (€ 13.781,80 lordi) accertato nei confronti del sig. -, con conseguente diritto ad ottenere la restituzione delle ritenute *medio tempore* effettuate ai fini del suo recupero coattivo, oltre interessi legali dalla data di ciascuna trattenuta, nei termini indicati in parte motiva.

Spese compensate.

Manda alla segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del 5 novembre 2024.

Il Giudice Unico

Cons. Elena Papa

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 06/11/2024

Il Funzionario

Dott. Simonetta Agostini

f.to digitalmente

Il Giudice, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, dispone che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto articolo 52 nei riguardi delle parti private e, se esistenti, del dante causa e degli aventi causa.

Il Giudice Unico

Cons. Elena Papa

f.to digitalmente

In esecuzione di quanto disposto dal Giudice, ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali", in caso di diffusione dovranno essere omesse le generalità e tutti gli ulteriori elementi identificativi delle parti interessate.

Firenze, 06/11/2024

Il Funzionario

Dott. Simonetta Agostini

f.to digitalmente