

Prestazioni – In genere - Revoca - Decorrenza - Riferimento alla data della visita di verifica - Necessità - Fondamento - Contrasto con l'art. 38 Cost. - Esclusione - Fattispecie.

Corte di Cassazione – 4.2.2004, n. 2056 – Pres. Mileo – Rel. Picone – P.M.

Finocchi Gherzi (Conf.) – Ministero dell'Interno (Avv. dello Stato) – Gagliardi (Avv. Franchi).

Premesso che il diritto alle prestazioni assistenziali nasce dalla legge, quando si realizzino le condizioni da questa previste, e che gli atti dell'amministrazione o dell'ente pubblico hanno la natura di meri atti di certazione, ricognizione e adempimento - e non di concessione della prestazione - il diritto alla prestazione viene meno nel momento in cui venga accertata la insussistenza delle condizioni cui la legge subordina la corresponsione della prestazione. Ne consegue che le erogazioni indebite effettuate dopo l'accertamento della insussistenza dei requisiti non sono sottratte alla regola generale dell'art. 2033 c.c., restando irrilevante il mancato rispetto delle norme che impongono all'amministrazione di attivarsi prontamente, sospendendo i pagamenti ed emanando il formale provvedimento di revoca entro termini prefissati, concretizzandosi tali atti (sospensione e revoca) in meri atti di gestione del rapporto obbligatorio. Né, così interpretato, il sistema normativo della ripetibilità delle prestazioni assistenziali indebitamente erogate contrasta con l'art. 38 Cost., giacché è ragionevole che la fine dell'affidamento dell'assistito nella definitività dell'attribuzione patrimoniale ricevuta venga fatta risalire al momento dell'accertamento amministrativo, (ancorché precedente il formale atto di revoca), del venir meno delle condizioni di legge per la erogazione di quelle prestazioni. (In applicazione di tale principio, la S.C. ha cassato la sentenza impugnata che aveva negato il diritto dell'amministrazione di ripetere i ratei dell'indennità di accompagnamento corrisposti nel periodo intercorrente tra la visita di revisione e la comunicazione del decreto di revoca, facendo derivare tale effetto dalla inosservanza, da parte dell'amministrazione, di termini stabiliti dalla legge al solo fine di disciplinare lo svolgimento del procedimento di revoca ed aventi, quindi, natura organizzatoria e procedimentale e non anche sostanziale).

FATTO. - Il Tribunale di Brescia ha giudicato infondato l'appello del Ministero dell'interno e confermato la sentenza del Pretore di Cremona, che, in accoglimento della domanda di Pasqualina Gagliardi, già titolare del diritto all'indennità di accompagnamento e sottoposta a visita di revisione in data 3 settembre 1996, aveva negato il diritto dell'amministrazione di ripetere i ratei di prestazione corrisposti nel periodo intercorrente tra la visita di revisione e la comunicazione del decreto di revoca avvenuta il 19 giugno 1997, per l'importo di £ 4.464.060. Il Tribunale ha ritenuto che, da una parte, l'amministrazione non aveva provveduto immediatamente a sospendere i pagamenti; dall'altra, non aveva rispettato il termine di 90 giorni prescritto dalle norme per la comunicazione della revoca, cosicché, in forza del principio generale sancito dalla legge n. 29 del 1977, non era tenuta a restituire i ratei indebitamente percepiti prima della comunicazione della revoca.

La cassazione della sentenza è domandata dal Ministero dell'interno sulla base di un unico motivo di ricorso, ulteriormente precisato con memoria depositata ai sensi dell'art. 378 C.P.C., al quale resiste con controricorso la Gagliardi.

DIRITTO. -

1. Con l'unico motivo di ricorso è denunciata violazione di norme di diritto e vizio della motivazione perché l'accertata insussistenza del requisito sanitario rendeva indebite e ripetibili le prestazioni economiche erogate a titolo di indennità di accompagnamento, non potendo

sussistere dopo la visita la buona fede dell'*accipiens* a prescindere dalla comunicazione del provvedimento di revoca, mentre i termini fissati dalla normativa di settore avevano natura esclusivamente procedimentale, rilevando sul piano dell'organizzazione dell'azione amministrativa.

2. Il ricorso è fondato.

E' necessario prendere le mosse dal richiamo di alcuni principi generali, indispensabile ai fini dell'interpretazione della complessa normativa di settore, che consenta soprattutto, in presenza di elementi letterali non univoci, di individuare "l'intenzione del legislatore", intesa, com'è noto, quale volontà dell'ordinamento risultante dalla *ratio legis*, sintesi dei motivi, fondamento e scopo della disposizione che il giudice è chiamato ad applicare (cfr. Cass. 3550/1988).

3. Le prestazioni economiche agli invalidi civili costituiscono l'oggetto di obbligazioni (pubbliche) *ex lege*, in quanto nascono al verificarsi dei fatti previsti dalle norme. Di conseguenza, i procedimenti amministrativi preordinati ad accertare tali fatti e, quindi, l'esistenza o l'inesistenza dell'obbligazione (originaria o sopravvenuta), ancorché i detti fatti siano complessi ed il relativo accertamento abbia natura critica, cioè di giudizio, con l'opinabilità che contrassegna tutti i giudizi, rivestono natura meramente ricognitiva, funzionale all'attuazione dei rapporti obbligatori, perciò escludendo la configurabilità di poteri amministrativi e di provvedimenti costitutivi degli effetti (giurisprudenza pacifica: cfr. per tutte, Cass., sez. un., 8 aprile 1975, n. 1261 e 24 ottobre 1991, n. 11329).

4. Ciò implica che il diritto nasce in coincidenza con l'insorgenza dei requisiti e non certo per effetto degli atti cd. di "concessione", come impropriamente talora denominati dalle norme; allo stesso modo, i cd. atti di revoca non sono altro che ricognizioni in ordine all'inesistenza originaria o sopravvenuta dell'obbligazione e non certo provvedimenti espressione della cd. "autotutele amministrativa, che è potere discrezionale di apprezzamento della conformità della situazione all'interesse pubblico (vedi, per tutte, Cass. 256/2001 (1); 8713/1999; 5138/1994).

5. Il descritto assetto ordinamentale si pone in diretta derivazione dai principi espressi dall'art. 38 Cost., attributivi del "diritto" al mantenimento e all'assistenza sociale spettante ai cittadini inabili e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, nonché del diritto alla previdenza per i lavoratori.

In linea generale, perciò, le prestazioni derivanti dalla solidarietà sociale non possono riconoscersi a coloro che non possiedono i requisiti previsti dalla legge per essere titolari del diritto. A questa regola, può derogare il legislatore mediante espresse previsioni e per casi specifici, ove ritenga di privilegiare l'affidamento determinato dall'attribuzione di fatto di una prestazione per un lasso notevole di tempo (si veda il disposto dell'art. 9, comma 1, D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, circa la rettificabilità degli errori commessi dall'INAIL nell'attribuzione di prestazione entro il termine massimo di dieci anni).

6. Ne discende l'applicabilità del principio generale di cui è espressione l'art. 2033 c.c., secondo il quale ogni erogazione attribuita in assenza dei requisiti prescritti dalla legge è da considerare indebita e soggetta a ripetizione.

Tuttavia, 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'indebitato, trova applicazione la regola, propria di tale sottosistema, che esclude viceversa la ripetizione in presenza di situazioni di fatto variamente articolate, ma comunque avente generalmente come minimo comune denominatore la non addebitabilità al percipiente della erogazione non dovuta ed una situazione idonea a generare affidamento.

7. Al riguardo, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha rilevato che il canone dell'art. 38 Cost. appresta al descritto principio di settore una 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 (2); n. 431 del 1993 (3)).

8. 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 - ma neppure estensiva stante il carattere derogatorio dell'art. 2033 c.c. di disposizioni di questo genere - le regole dettate con riferimento alle pensioni o altri trattamenti previdenziali (art. 1, commi 260-265 l. 662/1996; art. 38 l. 448/1998; art. 38, comma 7, l. 448/2001).

9. La prima delle norme di disciplina specifica da considerare è l'art. 3 *ter* del decreto - legge 23 dicembre 1976, n. 850, convertito con modificazioni nella legge 21 febbraio 1977, n. 29: Gli organi preposti alla concessione di benefici economici a favore dei ciechi civili, invalidi civili e sordomuti hanno facoltà, in ogni tempo, di accertare la sussistenza delle condizioni per il godimento dei benefici previsti, disponendo la eventuale revoca delle concessioni con effetto dal primo giorno del mese successivo alla data del relativo provvedimento. Non può essere chiesta la restituzione delle somme dovute dai ciechi civili, invalidi civili e sordomuti, nei confronti dei quali sia stata disposta la revoca dei benefici anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto.

10. L'effettiva portata normativa della disposizione si comprende alla stregua della natura della fattispecie come sopra precisata: la norma, nella parte in cui stabilisce che l'amministrazione che accerti l'inesistenza dell'obbligazione deve dichiararlo con atto formale, denominato "revoca", e che la soppressione dei benefici economici opera dal primo giorno del mese successivo alla data dell'atto, intende incidere proprio sulle obbligazioni nascenti dall'art. 2033 c.c., impedendo l'assoggettamento a ripetizione di tutte le erogazioni effettuate prima della data indicata.

11. Una nuova regolamentazione dell'indebito è stata dettata dall'art. 11, comma 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537: La Direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra del Ministero del tesoro procede a verifiche programmate, da effettuare anche senza preavviso, con riferimento privilegiato alle zone a più alta densità di beneficiari di pensioni, assegni e indennità. Nel caso di accertata insussistenza dei requisiti prescritti per il godimento dei benefici, e se il beneficiario non rinuncia a goderne dalla dell'accertamento, sono assoggettati a ripetizione tutti i ratei versati nell'ultimo anno precedente la data stessa.

12. La nuova disciplina, dunque, ha sostituito il riferimento al tempo di adozione del formale atto di revoca dei benefici con la data (anteriore) dell'accertamento dell'insussistenza dei requisiti, al fine di segnare i confini dell'irripetibilità, rendendo peraltro ripetibili anche i ratei percepiti nell'anno precedente la data stessa ove il beneficiario non intenda adeguarsi all'accertamento sfavorevole. Avendo la nuova legge regolato l'intera materia della ripetizione dei ratei riscossi indebitamente, ne è risultata, ai sensi dell'art. 15 disp. att. c.c., l'abrogazione delle disposizioni recate dall'art. 3 *ter* D.L. 865/1976.

13. Il principio del riferimento alla data dell'accertamento dell'insussistenza dei requisiti, ai fini della ripetizione dei ratei indebitamente versati, è rimasto fermo nei successivi sviluppi della legislazione in materia, che si è limitata ad eliminare la sanzione, per più versi atipica, dell'estensione della ripetibilità per l'interessato che intenda contestare i risultati dell'accertamento, e a dettare ulteriori regole sui comportamenti che l'amministrazione deve tenere.

14. Infatti, il decreto - legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito nella legge 8 agosto 1996, n. 425, all'art. 4, comma 3 *ter*, ha disposto che, in caso di accertata insussistenza dei requisiti sanitari (ad opera della commissione sanitaria prevista dallo stesso testo normativo), la Direzione

generale del Tesoro provvede, entro novanta giorni dalla data della visita di verifica o degli ulteriori accertamenti che si rendessero necessari, alla revoca delle provvidenze in godimento a decorrere dalla data della visita di verifica; il comma 3 *nonies* dello stesso articolo reca poi l'abrogazione espressa del comma 4 dell'art. 11, l. 24 dicembre 1993, n. 537.

15. Altra fonte normativa è costituita dalle disposizioni contenute nell'art. 5, comma 5, del D.P.R. 21 settembre 1994, n. 698, regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (cd. di "delegificazione"), avente ad esclusivo oggetto, giusta i criteri di delega contenuti nell'art. 11, comma 1, l. 537/1993, il riordinamento dei procedimenti in materia di invalidità civile, cecità civile e sordomutismo. Secondo queste disposizioni, nel caso di accertata insussistenza dei requisiti, si dà luogo all'immediata sospensione cautelativa del pagamento delle prestazioni, da notificarsi entro trenta giorni dalla data del provvedimento di sospensione, mentre il successivo formale provvedimento di revoca produce effetti dalla data dell'accertata insussistenza dei requisiti prescritti.

16. Vi sono, poi, le norme in tema di Piano straordinario di verifica delle invalidità civili dettate dall'art. 52 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che, nel testo successivamente modificato dall'art. 37 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, reca, nelle parti che interessano la controversia, le enti disposizioni:

1. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica attua, dal 1° giugno 1998 al 31 dicembre 2000, un piano straordinario di circa 100.000 accertamenti di verifica nei confronti prioritariamente dei titolari di benefici economici di invalidità civile che non hanno presentato l'autocertificazione di cui al comma 1 dell'articolo 4 del decreto - legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 425.

2. In caso di mancata presentazione dell'autocertificazione di cui al comma 2 dell'articolo 4 del decreto - legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 425, il Ministero del Tesoro - Direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra - provvede entro e non oltre 120 giorni alla verifica della sussistenza dei requisiti sanitari che hanno dato luogo alle provvidenze economiche indicate nel citato comma rimanendo impregiudicate le azioni dell'amministrazione ai sensi degli articoli 2033 e 2946 del codice civile.

17. Ulteriori disposizioni in materia sono state dettate, infine, dalla legge 23 dicembre 1998, n. 448, il cui art. 37, comma 8, prevede che, caso di accertata insussistenza dei requisiti sanitari, il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 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.

18. In conclusione, non è mutata l'impostazione di fondo preordinata ad escludere la restituzione di prestazioni indebitamente ricevute prima dell'accertamento in sede amministrativa della mancanza (originaria o sopravvenuta) dei requisiti, derogata solo, *in peius* per gli assistiti, dalla norma contenuta nell'art. 11, comma 4, l. 537/1993, peraltro abrogata in tempi relativamente brevi.

Nondimeno, a cominciare dall'intervento legislativo del 1993, il quadro normativo precedente risulta innovato perché l'accertamento amministrativo dell'insussistenza dell'obbligazione è stato fatto coincidere con quello eseguito dagli organi tecnici (le apposite commissioni competenti per la visita di revisione) e non più con il provvedimento formale di revoca (il quale, appunto, come ha precisato il D.L. 325/1996, retroagisce alla data della verifica).

19. La ricognizione della normativa ed i principi generali precisati consentono agevolmente di concludere nel senso che le erogazioni indebite effettuate dopo l'accertamento dell'insussistenza dei requisiti non sono sottratte alla regola generale dell'art. 2033 c.c. Per affermare il contrario, in presenza, appunto, di deroghe al principio generale, sarebbe necessaria l'individuazione di una

norma che in tal senso disponga. Ma, come si è constatato, le norme contemplano, in linea di massima, l'irripetibilità delle sole prestazioni effettuate fino alla data dell'accertamento amministrativo dell'inesistenza dei requisiti.

20. Per queste ragioni la giurisprudenza della Corte si è orientata nel senso dell'irrilevanza ai fini della ripetizione dei ratei indebitamente riscossi, del mancato rispetto delle norme che impongono all'amministrazione di prontamente attivarsi, sospendendo i pagamenti ed emanando il formale provvedimento di revoca entro termini prefissati, siccome tali atti (sospensione e revoca) non concretano esercizio di poteri amministrativi, ma si sostanziano in meri accertamenti, in atti di gestione del rapporto obbligatorio; come dimostra anche il fatto che i termini sono stati per la prima volta previsti proprio da un regolamento emanato in tema di strutturazione dei procedimenti amministrativi; si è, dunque, in presenza di disposizioni organizzatorie, preordinate ad impedire - anche collegando all'inosservanza la responsabilità degli organi per danno erariale - proprio che siano effettuate prestazioni indebite, le quali sia poi necessario ripetere, non certo a sancire l'irripetibilità delle stesse quale sanzione per l'inosservanza, dei termini; né, così interpretato, il sistema normativo che ne risulta può essere giudicato non rispettoso dell'equilibrato bilanciamento degli interessi imposto dall'art. 38 Cost., atteso che appare ragionevole che sia la data dell'accertamento amministrativo, ancorché precedente il formale atto di revoca, a segnare la fine dell'affidamento dell'assistito nella definitività dell'attribuzione patrimoniale ricevuta (Cass. 6091/2002; 14590/2002 18299/2002).

21. Sulla base dell'operata ricognizione complessiva del sistema normativo, è possibile procedere all'applicazione della legge alla fattispecie concreta.

I dati di fatto accertati nel giudizio di merito sono i seguenti: nei confronti di Pasqualina Gagliardi, già titolare del diritto all'indennità di accompagnamento ai sensi della l. n. 18 del 1980 e n. 508 del 1988, si procedette a verifica del possesso del requisito sanitario in data 3 settembre 1996, con esito, comunicatole unitamente all'atto formale di revoca il 19 giugno 1997, di verifica dell'insussistenza del requisito stesso. Dalla stessa data il beneficio non venne più erogato.

22. La controversia, relativa alla pretesa dell'amministrazione di restituzione delle somme erogate nel periodo intercorrente tra la data della visita e la comunicazione dell'esito e della revoca, è stata decisa dalla sentenza impugnata in base al rilievo che l'amministrazione non aveva provveduto nel termine prescritto a sospendere i pagamenti, né aveva rispettato il termine di 90 giorni fissato per la revoca dall'art. 4, comma 3 *ter* del decreto - legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito nella legge 8 agosto 1996, n. 425, con la conseguenza che il provvedimento di revoca non poteva retroagire alla data della visita medica, dovendo trovare applicazione il principio generale di cui all'art. 3 *ter* del decreto - legge 23 dicembre 1976, n. 850, convertito con modificazioni nella legge 21 febbraio 1977, n. 29.

23. La sentenza è, dunque, affetta dal denunciato vizio di violazione di norme di diritto, poiché, come osservato al n. 12, ha fatto applicazione di una disposizione abrogata e, in contrasto con il principio di diritto enunciato ai n. 19 e 20, ha negato la ripetibilità dei ratei riscossi dopo la visita di verifica del requisito sanitario, facendo derivare tale effetto dall'inosservanza di termini la cui natura è meramente procedimentale ed organizzatoria, non sostanziale.

24. La cassazione della sentenza per violazione di norme di diritto comporta la decisione della causa nel merito ai sensi dell'art. 384, primo comma, C.P.C., non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, con il rigetto della domanda proposta da Pasqualina Gagliardi nei confronti del Ministero dell'interno. Nulla da provvedere sulle spese dei giudizi di merito e del giudizio di cassazione a norma dell'art. 152 disp. att. al C.P.C..

(Omissis)

(1) V. in q. Riv., 2001, p. 577

(2) Idem, 1993, p. 188

(3) Idem, idem, p, 1531