

La linea di confine tra giurisdizione contabile e giurisdizione ordinaria in tema di controversie previdenziali. Il recupero dei ratei erogati e indebitamente percepiti

Le Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione, con l'ordinanza in commento, hanno affrontato la questione del riparto di giurisdizione, in materia di rapporto pensionistico, circa la restituzione di ratei di pensioni riscossi dagli eredi nel periodo successivo alla morte di un soggetto che, nel corso della sua vita lavorativa, ha svolto un impiego o un servizio presso una pubblica amministrazione.

La previsione di una giurisdizione specifica per le pensioni dei pubblici dipendenti, distinta sia da quella relativa al rapporto di pubblico impiego sia da quella inerente alle controversie pensionistiche degli ex dipendenti privati, costituisce una peculiarità dell'ordinamento italiano. (1) In materia di controver-

(1) L. Caso, *Il giudizio pensionistico*, in V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, 2022, 1341. Un simile riparto di giurisdizione trova la sua ragion d'essere esclusivamente sul piano storico. Con l'istituzione avvenuta all'indomani dell'Unità d'Italia,

sie previdenziali (2) dei dipendenti pubblici, la Corte dei conti, così come statuito dall'art. 103, c. 2, Cost., e a livello di legislazione primaria a norma degli artt. 13 e 62 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e dall'art. 1, c. 2, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, ha giurisdizione piena ed esclusiva sui provvedimenti di pensioni a carico totale o parziale dello Stato o di altri enti pubblici in relazione ad ogni questione che investa il diritto, la misura e la decorrenza della pensione. (3)

di un compiuto sistema pensionistico per i dipendenti statali, la competenza a liquidare le relative pensioni fu affidata alla Corte dei conti, che vi provvedeva – nonostante la natura amministrativa della funzione – con le forme del procedimento giurisdizionale; il relativo contenzioso invece, venne affidato al Consiglio di Stato. Successivamente, la l. 14 agosto 1862, n. 800, al fine di unificare presso un unico organo le distinte funzioni (amministrative e giurisdizionali) esistenti in tale materia, trasferì alla Corte dei conti anche la competenza giurisdizionale in materia previdenziale. In un secondo momento, invece, il r.d. 27 giugno 1933, n. 703, distinse nuovamente le due funzioni, trasferendo il compito di liquidare le pensioni alle singole amministrazioni di appartenenza degli ex dipendenti e confermando, invece, la competenza giurisdizionale della Corte dei conti sui ricorsi avverso i decreti di liquidazione del trattamento pensionistico.

(2) A. Corsetti, *Il contenzioso pensionistico: A) Profili generali e B) Pensioni civili*, in V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte*, cit., 1079. Le pensioni nel settore pubblico comprendono una pluralità di prestazioni correlate al rapporto di impiego o di servizio presso una pubblica amministrazione. La fondamentale linea di demarcazione, nell'ambito della pensionistica pubblica, è quella che discrimina le pensioni ordinarie da quelle di guerra. Le prime sono disciplinate, per il personale civile e militare dello Stato dal d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092, mentre per i dipendenti iscritti alla ex Cassa pensione dipendenti enti locali (Cpdel), le norme fondamentali sono contenute nel r.d.l. 3 marzo 1938, n. 68. Per tale prestazione il rapporto giuridico previdenziale si costituisce con il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali previsti dalla normativa vigente per i dipendenti dello Stato (ritenuta Inpdap, attuale Inps), si perfeziona al verificarsi delle condizioni per l'accesso al diritto e diventa operativo mediante atto (paritetico) di liquidazione del trattamento, quindi il presupposto indefettibile per l'erogazione della prestazione previdenziale, unitamente ai requisiti anagrafici e di anzianità contributiva, è l'avvenuta cessazione dal servizio, ossia il collocamento a riposo del lavoratore. Pertanto, non sorge diritto a pensione in tutti i casi in cui il lavoratore passi ad altro impiego e non vi sia soluzione di continuità tra i due rapporti, come nell'ipotesi di transito del dipendente militare nei ruoli civili della stessa amministrazione. Le pensioni di guerra sono erogate in favore di coloro (militari e civili) che abbiano subito infermità o lesioni di natura inabilitante in dipendenza di fatti bellici e sono regolate da un corpus normativo *ad hoc* (d.p.r.) 13 dicembre 1978, n. 915. Esse rientrano nella specifica competenza del Ministero dell'economia e delle finanze.

(3) L. Caso, *Il giudizio pensionistico*, in V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte*, cit., 1344 ss. Prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, il rito pensionistico innanzi alla Corte dei conti era disciplinato da diverse fonti normative. Tra queste, le più antiche, e rimaste in vigore fino al 2016, erano il r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 "regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti e il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 "T.u. delle leggi sulla Corte dei conti". Particolare interesse rivestiva l'art. 26 del r.d. n. 1038/1933, che, per tutti i procedimenti contenziosi innanzi alla Corte dei conti, prevede-

Il perimetro entro cui i giudici contabili possono esercitare la loro giurisdizione riguarda tutte le controversie aventi ad oggetto la sussistenza del diritto, la misura e decorrenza della pensione del lavoratore del settore pubblico, e funzionali alla pensione, comprese quelle nelle quali si alleggi, a fondamento della pretesa, l'inadempimento o l'inesatto adempimento della prestazione pensionistica da parte dell'ente obbligato, ivi comprese le controversie volte ad ottenere, anche in via autonoma, il pagamento della valutazione monetaria e degli interessi sui ratei del trattamento pensionistico tardivamente corrisposti (cfr. Cass., S.U., 23 febbraio 2021, n. 4854). Rientra, altresì, nell'alveo delle competenze della Corte dei conti la domanda di mero accertamento della causa di servizio, quale presupposto del trattamento pensionistico privilegiato, e inoltre il ricorso per accertamento tecnico preventivo, *ex art. 445-bis c.p.c.* Viceversa, è consolidato quell'orientamento giurisprudenziale, che prevede la non estensione della giurisdizione contabile sulle questioni contributive, come pure su previdenza complementare, trattamenti di fine servizio, equo indennizzo ed indebito di natura retributiva. Risulta, quindi, essere chiaro che la competenza della Corte dei conti comprende tutte le controversie funzionali e connesse al diritto alla pensione dei pubblici dipendenti. Contrariamente, è risultato essere più complesso individuare se e in che misura potesse individuarsi la giurisdizione della Corte al di fuori dal confine tratteggiato dal legislatore.

Per tale motivo, al fine di dirimere possibili conflitti di giurisdizione, la giurisprudenza di legittimità ha individuato nella regola generale di cui all'art. 386 c.p.c. il criterio scriminate per delineare la ripartizione tra giudice ordinario e giudice contabile. In base a quanto disposto dalla disposizione appena menzionata, la giurisdizione va determinata in ragione del "petitum sostanziale" – ossia in relazione allo specifico oggetto e alla reale natura della controversia – da identificare in relazione alla *causa petendi* dedotta. Pertanto, appartengono alla giurisdizione della Corte dei conti, esclusivamente, le controversie che attengono, in senso proprio, all'esistenza del diritto e all'entità delle pensioni a totale carico dello Stato e di quelle a carico degli enti previdenziali confluiti nell'Inpdap, cui è succeduto *ex lege* l'Inps (cfr. Cass., S.U., 12 giugno 2019, n. 15747).

La giurisdizione della Corte dei conti, in tema di pensioni, si presta, quindi, a essere connotata dal carattere dell'esclusività, essendo affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia, sicché in essa ricadono tutte le controversie in cui il rapporto pen-

va un rinvio residuale alle disposizioni del codice di procedura civile, che costituisce la *lex* comune processuale. Il principio è presente, in forma diversa, nel nuovo codice, ove all'art. 7, c. 2, statuisce che "per quanto non disciplinato dal presente codice si applicano gli artt. 99, 100, 101, 110 e 111 c.p.c. e le altre disposizioni del medesimo codice, in quanto espressione di principi generali".

sionistico sia elemento identificativo del “*petitum*” sostanziale, secondo una relazione di compenetrazione necessaria e non occasionale, non esclusa dall’eventualità che, ad invocare la sussistenza del rapporto stesso – con le relative situazioni giuridiche soggettive in cui esso si articola, ivi comprese quelle che concernono l’esatta quantificazione del trattamento ed i limiti di ripetibilità dell’indebitto – non sia l’originario titolare, ma un suo avente causa. Rientrano, in egual modo, anche quelle controversie che si apprestano a essere funzionali alla pensione in quanto connesse al relativo diritto, come quelle riguardanti l’accertamento delle somme necessarie, quali contributi volontari, per ottenere la pensione e quelle relative alla consequenziale domanda di ripetizione degli importi versati in eccedenza rispetto al dovuto, in quanto afferenti anche alla corretta quantificazione della pensione e non solo alla fondatezza dell’azione di ripetizione

Sono, altresì, incluse dalla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia pensionistica le querele volte ad ottenere, anche in via autonoma, il pagamento della rivalutazione monetaria e degli interessi sui ratei del trattamento pensionistico tardivamente corrisposti. In particolare, permane la suddetta giurisdizione esclusiva anche nel caso in cui una controversia compresa fra quelle sopra indicate (nella specie, concernente il diritto del pensionato a percepire gli interessi legali e la rivalutazione monetaria sulle somme percepite a titolo di arretrati pensionistici) sia promossa dall’erede del pensionato stesso.

La giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di pensioni si estende alle controversie relative ad atti di recupero di assegni di pensione già erogati, atteso che anch’essi investono il “*quantum*” di detto trattamento, e non soffre deroga, in favore di quella del giudice ordinario, neppure nell’ipotesi in cui l’amministrazione si sia avvalsa del procedimento per ingiunzione di cui al r.d. 14 aprile 1910, n. 639, art. 2.

Da quanto sin qui detto, ne consegue che, al di fuori dell’indicato non sono ammissibili estensioni dell’applicazione della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, quale delineata dal r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, citati artt. 13 e 62 (cfr. Cass., SU, 18 novembre 2016, n. 23467).

In tale contesto si inserisce la pronuncia oggetto di disamina che, sottoposta al vaglio del giudice nomofilattico, trae origine dal ricorso presentato da G.M. in qualità di figlio-orfano di un dipendente di Ferrovie dello Stato in seguito alla pretesa risarcitoria avanzata dall’Inps in conseguenza dell’indebita percezione dei ratei di pensione di reversibilità oltre il compimento dei 26 anni d’età del ricorrente.

La Corte d’appello di Genova con sent. 21 luglio 2021, n. 192, in conformità con la sentenza emessa dal Tribunale di Massa, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice contabile in quanto le controversie in materia di pensione per gli ex dipendenti di Ferrovie dello Stato, in parte a carico dello Stato, rientrano nella giurisdizione della

Corte dei conti, la quale sussisterebbe anche in relazione alle questioni di ripetizione dell’indebitto. Avverso la sentenza del giudice territoriale, il ricorrente ha proposto ricorso per cassazione deducendo due motivi di ricorso:

1) Violazione dell’art. 360, c. 1, n. 1, c.p.c. per difetto di giurisdizione, in quanto il *petitum* azionato in giudizio è volto a riconoscere l’infondatezza della pretesa dell’ente previdenziale di ripetere i ratei di pensione di reversibilità.

2) Violazione falsa applicazione dell’art. 59 della l. n. 69/2009, in quanto era stato riconosciuto un termine per la riassunzione pari a 30 giorni a fronte dei tre mesi stabiliti *ex lege*.

Il primo motivo di ricorso, determinando anche l’assorbimento del secondo, risulta essere fondato. Infatti, in tema di restituzione di ratei di pensione riscossi dagli eredi nel periodo successivo alla morte del pensionato-dipendente pubblico, la giurisprudenza di legittimità ha statuito che la relativa controversia appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, in quanto afferente alla sola fondatezza dell’azione di ripetizione di indebitto promossa dall’Inps, rispetto alle somme versate dopo il decesso, e non alla determinazione dell’ammontare del trattamento pensionistico (cfr. Cass., S.U., 24 luglio 2017, n. 18172). In quanto, nel caso in esame, il *petitum* azionato in giudizio non attiene direttamente ad un’asserita estinzione del diritto a percepire una pensione pubblica o a questioni connesse al rapporto pensionistico, ossia incidenti su tale diritto o sulla misura dello stesso, ma attiene solo ed esclusivamente alla fondatezza della pretesa dell’ente previdenziale di ripetere i ratei di pensione di reversibilità. Le questioni poste dal ricorrente attengono dunque, solo al rapporto figlio orfano-studente/Inps, e non a quello pensionistico che a base della reversibilità, e si contrappongono alla pretesa restitutoria dell’Inps che ha assunto una propria e distinta natura, concretizzatasi nella richiesta di ripetizione di una somma indebita, con la conseguenza che la giurisdizione non può essere devoluta al giudice ordinario. Ciò in ragione del fatto che non sussiste per il *petitum* azionato, una connessione funzionale rispetto al rapporto pensionistico del *de cuius* in quanto non viene in rilievo l’*an* ovvero il *quantum* del relativo trattamento.

Infatti, gli ermellini riconoscono la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, in tema di controversie relative ad atti di recupero di ratei di pensione erogati in misura superiore a quella dovuta, solo nel caso in cui sussistano delle erronee comunicazioni da parte dell’ente datore di lavoro, proposte, ai sensi del d.p.r. n. 538/1986, art. 8, c 2, dall’ente erogatore nei confronti dell’ente datore di lavoro dell’ex dipendente, oltre che a quelle proposte dal datore di lavoro nei confronti del pensionato in sede di rivalsa, con la precisazione che anche i ratei corrisposti in eccesso investono il *quantum* del trattamento pensionistico e che, comunque, per la determinazione della giurisdizione, rileva il contenuto pubblicistico del rapporto previ-

denziale, che ha una conformazione plurisoggettiva trilatera infrazionabile (Cass., S.U., 20 giugno 2017, n. 21971).

In ragione di quanto sin qui detto, l'ordinanza in commento, conferma quell'orientamento giurisprudenziale in forza del quale, in tema di rapporto pensionistico, la giurisdizione della Corte dei conti riguarda esclusivamente le controversie concernenti il diritto o la misura di una pensione pubblica o le questioni ad essa funzionali: la controversia sugli atti di recupero dei ratei erogati e indebitamente percepiti appartiene, quindi, a detto giudice solo se, dell'indebito controverso, necessita accertare in giudizio l'*an* e/o il *quantum* di tale rapporto pensionistico, non anche quando si discuta solo della sussistenza o meno del presupposto e (o condizioni di legge per il recupero di un indebito incontrovertito nell'*an* e nel *quantum* (cfr. Cass., S.U., 23 febbraio 2021, n. 4854).

SAMANTHA MIRIELLO