

RGL 1/2025

PARTE II

RGL GIURISPRUDENZA ONLINE

NEWSLETTER N. 3/2025

APPROFONDIMENTI

CASSAZIONE, 21.6.2024, n. 17159, ord.

Diff. Corte d'Appello di Lecce, 18.12.2017.

Pensione – Domanda – Modalità difformi – Improponibilità – Esclusione.

La presentazione dell'istanza amministrativa con modalità difformi da quelle stabilite dall'Inps non determina l'improponibilità della domanda giudiziale – che, secondo il sistema delineato dall'art. 443 c.p.c. e dalla l. n. 533/1973, consegue solo all'omessa presentazione della predetta istanza –, determinandosi altrimenti la compromissione del diritto di azione tutelato dall'art. 24 Cost. e la violazione della ratio della disciplina, volta a favorire, prima del contenzioso, un'interlocazione in sede amministrativa su una pretesa chiaramente identificata nei suoi presupposti (nella specie, la S.C. ha cassato con rinvio la sentenza di merito che aveva dichiarato inammissibile la domanda di trasformazione dell'assegno d'invalidità in pensione di vecchiaia per l'inoltro dell'istanza amministrativa a mezzo Pec e non attraverso il canale telematico prescritto dall'Inps ai sensi dell'art. 20, c. 3, d.l. n. 78/2009, conv. con modif. dalla l. n. 102/2009). (1)

(1) DOMANDA ANOMALA DI PENSIONE E DOVERE DI COLLABORAZIONE

1. — Secondo l'art. 38, c. 5, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella l. 30 luglio 2010, n. 122, agli enti previdenziali, assistenziali e assicurativi è accordata la facoltà di «definire termini e modalità per l'utilizzo esclusivo dei propri servizi telematici ovvero della posta elettronica certificata, anche a mezzo di intermediari abilitati, per la presentazione da parte degli interessati di denunce, istanze, atti e garanzie fideiussorie, per l'esecuzione di versamenti fiscali, contributivi, previdenziali, assistenziali e assicurativi, nonché per la richiesta di attestazioni e certificazioni».

Nel caso in giudizio, l'interessato aveva trasmesso via Pec l'istanza di trasformazione dell'assegno d'invalidità in pensione di vecchiaia, e perciò non aveva ottemperato alle prescrizioni impartite dall'Inps con la determinazione presidenziale del 24 giugno 2011, n. 77, sulla trasmissione «via web tramite impiego del Pin, il *Contact center* in-

tegrato e gli intermediari dell'Istituto attraverso i servizi telematici da questi offerti».

Poste tali premesse, la Corte d'Appello di Lecce aveva considerato «ricevibile» tale istanza e ne aveva affermato «l'inesistenza giuridica», con la conseguente inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio per carenza della previa domanda amministrativa. La pronuncia è stata cassata dalla Corte di legittimità. E infatti l'Inps non può introdurre nuove cause di improponibilità della domanda derivanti dal mancato, inesatto, incompleto rispetto della modulistica all'uopo predisposta dall'ente previdenziale (Fra le molte, oltre alla ordinanza in commento, si veda: Cass. 7.7.2020, n. 14114; Cass. 27.5.2020, n. 9979; Cass. 27.5.2019, n. 14412; Cass. 14.10.2019, n. 25804; Cass. 4.10.2019, n. 24896; Cass. 25.6.2020, n. 12549; Cass. 7.1.2020, n. 74; e Cass. 22.7.2019, n. 19724, tutte in *DeJure*).

In definitiva, alla mancata presentazione di un'istanza che consenta d'identificare in modo univoco la prestazione richiesta non si può equiparare la mera irregolarità nella trasmissione dell'istanza che comunque pervenga nella sfera di conoscenza dell'istituto.

2. — La Corte, nella citata ordinanza n. 14114 del 7.7.2020, aveva applicato i suddetti principi anche nel caso di una domanda di pensione affetta da errore, per aver fatto riferimento a una norma inapplicabile.

In tale occasione, la Corte ha precisato che «la domanda amministrativa all'Inps per ottenere una prestazione previdenziale non ha natura di negozio giuridico, quanto, piuttosto, di atto in senso stretto di cui la legge predetermina gli effetti, perché diretto a promuovere un procedimento disciplinato dalla stessa legge e di cui la domanda è mero presupposto, tanto più che la rilevanza di una pretesa volontà negoziale contrasterebbe con il carattere vincolato dei compiti dell'Istituto». Conseguentemente, anche una domanda di pensione che contenga il riferimento erroneo a una norma di salvaguardia deve ritenersi comunque «adonea ad attivare il procedimento preordinato alla verifica della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della prestazione richiesta e, nel contempo, a mettere a conoscenza l'Inps di tutti gli elementi occorrenti per valutare le condizioni per il riconoscimento della pensione di vecchiaia secondo i criteri ordinari».

Ad avviso della S.C., quindi, la natura della domanda di pensione quale «atto giuridico ad effetti obbligati» impone all'istituto previdenziale di valutare la domanda di prestazione previdenziale secondo buona fede e, nel caso in cui si presentino incertezze interpretative in merito alla domanda, di chiedere all'istante i chiarimenti del caso.

Quindi, per la Corte, «la domanda amministrativa, salvo specifiche ipotesi di assoluta inidoneità ad attivare l'*iter* amministrativo per la sua indeterminatezza, obbliga l'istituto alla valutazione della sussistenza dei presupposti per la concessione del beneficio richiesto, senza opporre formalistiche interpretazioni delle norme».

In definitiva, si può concludere che: «la domanda non è soggetta a formalità predefinite; i fatti costitutivi del diritto possono essere dedotti dalla documentazione allegata; la domanda può essere corretta successivamente all'apertura del procedimento senza dover essere archiviata in attesa di domanda nuova».

Le considerazioni sopra svolte devono ritenersi corrette anche in ragione di quanto previsto dall'art. 3, c. 2, del Regolamento per la definizione dei termini di conclusione dei

procedimenti amministrativi adottato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, adottato a norma dell'art. 2 della l. 7 agosto 1990, n. 241, con determina n. 47 del 2 luglio 2010, secondo cui: «se la domanda è incompleta ma, comunque, sanabile o soggetta a consolidazione, ne viene data comunicazione all'istante entro un termine pari alla metà di quello fissato per la durata del procedimento, o nel termine eventualmente diverso previsto da specifica disposizione legislativa o regolamentare, con specificazione delle cause di irregolarità o incompletezza. In questi casi, il termine per la conclusione del procedimento decorre dalla data di ricevimento della domanda regolarizzata o completata» (art. 3, c. 3).

3. — La giurisprudenza di Cassazione, d'altra parte, ha più volte affermato che il procedimento di certazione del diritto a prestazione previdenziale non si sottrae alle norme garantiste previste dalla normativa sul procedimento amministrativo dettata dalla l. n. 241/1990. Così, l'art. 6, l. n. 241/1990, lett. *b*, attribuisce al «responsabile del procedimento» una variegata gamma di poteri, che vanno dall'accertamento d'ufficio dei fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, alla richiesta di dichiarazioni, alla rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete, all'esperimento di accertamenti tecnici e di ispezioni, all'ordine di esibizioni documentali. Poteri, questi, che la dottrina non esita a definire «doveri primari», evidenziandone l'aspetto funzionale, vale a dire il vincolo di scopo rispetto agli obiettivi di efficienza dell'azione amministrativa e di realizzazione di un'amministrazione paritaria: obiettivi fatti propri dalla l. n. 241/1990, come dimostrano — tra le più significative disposizioni — quelle rispettivamente contenute negli artt. 1 e 11. Poteri che vanno considerati, in definitiva, nel contesto di «un nuovo modo di concepire i rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini e del nuovo assetto che a detti rapporti dovrebbe essere conferito nel quadro completo della riforma del procedimento» (Relazione del Presidente del Consiglio alla Camera dei deputati sul d.d.l. n. 1919 del 19 novembre 1987).

Il responsabile del procedimento non è solamente — come una lettura superficiale e asistemica dei compiti elencati nell'art. 6, l. n. 241/1990, potrebbe lasciar intendere — il soggetto che pone in essere atti istruttori, ma è colui cui fa capo l'istruttoria globalmente intesa in una prospettiva di ampia collaborazione con i privati, dove l'ampiezza si radica nel carattere ufficioso dell'istruttoria amministrativa, per questo assai più libera dell'istruttoria giudiziaria. Il responsabile del procedimento, in sostanza, può e deve cooperare con il privato ponendolo in condizione di rimuovere difetti, irregolarità, incompletezze, impedimenti presenti nell'istanza che, se non eliminati o corretti, ne renderebbero l'iniziativa inefficace in quanto priva dei requisiti di legittimazione o delle condizioni di ammissibilità.

In definitiva, il responsabile, il quale dispone di un ampio potere di accertamento d'ufficio — come emerge in particolare dall'art. 18, cc. 2 e 3, che, in questo senso, costituisce esplicitazione dell'art. 6, lett. *b* —, può chiedere al privato sia il rilascio di dichiarazioni, sia di correggere le dichiarazioni o le istanze errate, sia di integrare la documentazione allegata ove questa risultasse incompleta, ponendolo così in condizione di eliminare i difetti della domanda. Il dato che emerge da tale previsione, che ha trovato ripetuta-

mente conferma nella giurisprudenza amministrativa (*Ex multis*: Cons. Stato 9.3.2005, n. 964, S. VI; Tar Liguria 16.2.2005, n. 220, S. I, in *DeJure*), è nel senso che le attribuzioni del responsabile devono svolgersi in un contesto collaborativo con i privati interessati. Ma è possibile altresì osservare come con la l. n. 241/1990 il principio della regolarizzazione e integrazione di documentazione carente, prima escluso dalla giurisprudenza, in particolare nei procedimenti a evidenza pubblica e nei concorsi pubblici, viene ora ammesso nell'ottica della tutela della buona fede e dell'affidamento dei soggetti direttamente coinvolti dall'esercizio del potere (Tar Sicilia, Palermo, 7.6.2007, n. 1633, S. I, in *DeJure*), sempre che non venga violato il principio della *par condicio* (Cons. Stato 3.4.2001, n. 1927, S. VI, in *DeJure*).

In chiusura, la previsione secondo cui il responsabile «può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali» è stata letta come garanzia del principio partecipativo e del giusto procedimento, che implica una leale collaborazione tra amministrazione e privati (Cons. Stato 4.8.2008, n. 3876, S. IV, in *DeJure*). Del pari, la previsione secondo cui il responsabile «accerta i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari», viene considerata l'espressione del più generale principio di adeguatezza e completezza dell'istruttoria procedimentale (Tar Emilia-Romagna, Parma, 26.6.2008, n. 325, S. I, in *DeJure*).

Il contraddittorio viene garantito, oggi, anche con l'obbligo che grava sul responsabile del procedimento di comunicare i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del privato (art. 10-*bis*, l. n. 241/1990). Il nuovo obbligo di comunicazione consente al privato una tutela anticipata già nel corso del procedimento ed è volto anche a evitare un processo. Il responsabile deve accompagnare il preannuncio di rigetto della domanda con la motivazione giustificativa del progetto di provvedimento negativo ai sensi dell'art. 10-*bis*, tenendo poi conto dell'apporto partecipativo dell'interessato al fine di definire il corredo motivazionale del provvedimento finale anche in base al materiale istruttorio (memorie e/o documenti) così fornito. Quest'obbligo e quello dell'indicazione dei rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione si inquadrano nel ricordato principio di leale collaborazione tra amministrazione e privato.

In definitiva, spetta al responsabile del procedimento la verifica istruttoria dell'esistenza di tutti gli elementi di fatto e di diritto necessari per l'emanazione del provvedimento. In caso di assenza, il procedimento si interromperà, ma l'interessato dovrà comunque essere informato con un apposito atto motivato. Il danno che questi potrebbe subire in assenza di tale atto è di tutta evidenza, poiché egli, nulla sapendo, attenderebbe invano il conseguimento di un bene della vita.

4. — Nel momento in cui l'istanza avanzata dall'assicurato presenta un evidente errore materiale, rilevabile dall'istituto, per altro verso, sussiste il dovere dell'amministrazione di regolarizzare la domanda, correggere eventuali errori e procedere quindi alla valutazione nel merito circa la fondatezza della richiesta prestazione. E infatti occorre dare applicazione al generale principio di conservazione dell'atto giuridico di cui all'art. 1367 c.c., in base al quale, nel dubbio, gli atti giuridici debbono esse-

re interpretati nel senso in cui possono avere qualche effetto piuttosto che in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno. Secondo il principio giuridico enunciato, infatti, è compito dell'istituto trasformare l'eventuale domanda presentata in modo non conforme nel titolo più idoneo a non rendere sterile l'atto amministrativo.

Occorre altresì rispettare il principio di conservazione dell'atto nullo di cui all'art. 1424 c.c., in base al quale un atto invalido può produrre gli effetti di un atto diverso di cui sono presenti i requisiti di forma e sostanza; principio applicabile anche agli atti unilaterali ai sensi dell'art. 1324 c.c.

In definitiva, in caso di istanze erronee occorre procedere alla loro rettifica. L'amministrazione è, dunque, tenuta a prendere atto delle rettifiche operate. Lo stesso Inps ha infatti ritenuto di applicare tale principio di fronte a prestazioni di sostegno al reddito del tutto differenti l'una dall'altra, come la Naspi e la Dis-Coll. A maggior ragione tale principio deve essere applicato in presenza di due prestazioni pensionistiche la cui denominazione è sostanzialmente coincidente e dove è facilmente prevedibile l'errore d'imputazione (Cfr. messaggio Inps n. 2884/2016).

Negli stessi termini si è posto il messaggio Inps n. 3058/2018, dettato in tema di trasformazione di domanda di disoccupazione agricola in domanda di disoccupazione Naspi e viceversa, ove si legge che il «principio di conservazione dell'atto giuridico, di cui all'articolo 1367 del codice civile, in base al quale nel dubbio i negozi giuridici devono interpretarsi nel senso in cui possono avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno, sia con l'altrettanto generale principio di conversione dell'atto nullo, di cui all'articolo 1424 del codice civile, applicabile anche agli atti unilaterali ai sensi dell'articolo 1324 del medesimo codice, in base al quale un atto invalido può produrre gli effetti di un atto diverso di cui presenta i requisiti di forma e di sostanza». Nello stesso messaggio, l'istituto precisa altresì che è consentita anche la integrazione documentale (stante la diversità di presupposti *ex lege* previsti per essere ammessi a godere della prestazione).

5. — L'Inps in più occasioni non si attiene a questo assetto e induce l'assicurato a replicare la domanda con la conseguente perdita dei ratei dovuti *medio tempore*, secondo una prassi più consona a un'assicurazione privata piuttosto che a un ente pubblico di previdenza sociale. In tal modo, le ragioni di crisi fiscale dello Stato vengono introiettate dagli operatori, con logiche di risparmio a oltranza. A tali prassi il consiglio di amministrazione e il consiglio di indirizzo e vigilanza dovrebbero prestare attenzione e censura; il che, per vero, non accade di frequente.

Amos Andreoni
Avvocato in Roma