

DOTT.SSA ROSA FRANCAVIGLIA

MAGISTRATO DELLA CORTE DEI CONTI

AVV. MARCO BRUNELLI

DEL FORO DI ROMA

L' ISTITUTO DELLA RETTIFICA DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI INDEBITE – IN PARTICOLARE: LE PRESTAZIONI INAIL E LA RETTIFICA PER ERRORE – TERMINE DECENNALE DECADENZIALE - VIOLAZIONE DEI PRINCIPII DI GARANZIA PREVIDENZIALE E DEL BUON ANDAMENTO DELLA P.A. – RETROATTIVITA' – IRRAGIONEVOLEZZA – NOTA A CORTE COSTITUZIONALE 10 MAGGIO 2005 – N° 191

Con la sentenza n° 191/2005 , la Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 9, commi 1, secondo periodo e 3 del D. Leg.vo n° 38/2000 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell' art. 55, comma 1, della L. n° 144/1999), nonché ha dichiarato costituzionalmente illegittimo , in riferimento all' art. 3 Cost., l' art. 9, commi 5,6 e 7 del decreto succitato. La Corte – in tale pronunzia - ha affrontato la questione della rettifica delle prestazioni INAIL per errore fornendone un' interpretazione tale da pervenire all' equo contemperamento di diritti aventi pari dignità costituzionale. Giova premettere che l' art. 38 Cost. costituisce il presupposto indefettibile del sistema di sicurezza sociale fondato su postulati di affrancamento del singolo, inteso nella duplice accezione di cittadino-consociato e di lavoratore, dallo stato di bisogno scaturente dalla carenza di mezzi adeguati e sufficienti al proprio sostentamento. Da ciò ne consegue il nesso causale fra bisogno alla stregua di condizione del diritto e prestazione, la cui presenza si esige non soltanto ab origine ma anche in via continuativa temporalmente. L' istituto della rettifica (o revisione che dir si voglia) può definirsi come un meccanismo valutativo

dinamico perché possa ravvisarsi l' intervento protettivo pubblicistico. Riferimento normativo in relazione alle prestazioni INAIL è dato dall' art. 83 del Testo Unico Infortuni che prevede che la misura della rendita per inabilità sia suscettibile di rideterminazione a seguito di modificazioni delle condizioni fisiche del titolare implicanti un aumento ovvero una diminuzione della attitudine al lavoro, sino alla eliminazione laddove il grado di invalidità scenda al di sotto del minimo indennizzabile. La revisione può intervenire sia a domanda dell' interessato , sia di ufficio dell' ente. Essa è finalizzata a serbare inalterato il rapporto di proporzionalità fra prestazioni e mutevoli condizioni fisiche che la presuppongono. Di converso, la rettifica funge da strumento correttivo ad un vizio originario non connesso a modificazioni sopravvenute e verificatosi all' atto del riconoscimento, della erogazione o della liquidazione della prestazione ed appalesatosi successivamente.

L' Istituto, quindi, allorquando riscontri la sussistenza di un errore in ordine alle condizioni per il riconoscimento del diritto alla provvidenza , anche se limitatamente al profilo quantificatorio, procede alla revoca con effetto ex nunc ovvero alla riduzione della stessa.

La rettifica, peraltro, ha valenza trasversale ossia attiene alle prestazioni erogate non solo dall' INAIL, ma anche a quelle di competenza degli altri enti pubblici previdenziali. Per quanto attiene l' INPS, si fa riferimento all' art. 80 del R.D. n° 1422/1924, nonché all' art. 52 L. n° 88/1989 e successive modificazioni (cosiddetta disciplina degli indebiti pensionistici) . Lo stesso dicasi per l' INPDAP (artt. 203 e 204 D.P.R. n° 1092/1973). La rettifica per errore – invece - presente nella normativa antinfortunistica – già contemplata nel R.D. n° 51/1904, non riprodotta nel T.U. n° 1224/1965 e reinserita dall' art. 55, comma 5°, L n° 88/1989, è stata – infine- riformulata dall' art. 9 del D.Leg.vo n° 38/2000.

In particolare, in conformità dell' ultima versione normativizzata, è prescritto un termine decennale decadenziale entro cui l' INAIL è tenuto ad effettuare la rettifica e decorrente dalla data di comunicazione del provvedimento di attribuzione , erogazione o ricalcolo della prestazione. Detto sbarramento temporale si elide nell'

ipotesi di errore occasionato da dolo o colpa grave del titolare giudizialmente accertato, essendo evidente che in tale frangente la rettifica può essere effettuata in ogni tempo.

Il Legislatore ha inteso ordunque apprestare adeguata tutela al principio dell' affidamento assegnando all' ente erogatore un lasso di tempo ragionevole e congruo perchè possa effettuare le verifiche di rito. Tuttavia, non è consentito all' INAIL di beneficiare, a detrimento dell' avente diritto, dei progressi scientifici o tecnologici in campo medico diagnostico onde porre rimedio agli errori commessi dall' ente stesso in punto valutazione sussistenza estremi prestazione, errori non individuabili sulla scorta delle conoscenze esistenti all' atto della fase accertativa (art. 9 comma 2° decreto succitato).

Il chè è dettato dalla duplice esigenza di tutelare la buona fede dell' interessato e – nel contempo- di evitare la proliferazione del contenzioso da revoca prestazioni per errore diagnostico.

Il regime transitorio della nuova normativa - avendo efficacia retroattiva in favore dei titolari che ne chiedono l' applicazione - comporta di fatto la possibilità che una prestazione già erogata illo tempore per errore e di poi rettificata possa essere comunque ripristinata.

A ciò aggiungasi che tale possibilità si estende anche ai casi di posizioni già cadute in prescrizione ovvero definite con sentenze in giudicato, per le quali è stato fissato il termine di giorni 180 di natura decadenziale ed avente decorrenza dalla data di entrata in vigore del decreto ai fini della presentazione dell' istanza.

In tale contesto, si pone la sentenza della Consulta n° 191/2005, la quale ravvisa la compatibilità fra il termine decadenziale decennale di cui sopra e la ratio ispiratrice del sistema di sicurezza sociale di cui all' art. 38 Cost. con conseguente declaratoria di legittimità delle impugnate disposizioni normative in quanto non violative del dettato costituzionale. Decorso un tempo sufficientemente lungo dal momento dell' accertamento della invalidità, la P.A. consuma il potere di rettificare la prestazione già concessa seppure indebitamente con consolidamento del diritto in capo all' interessato. Pur tuttavia, la Corte non dà sufficiente

contezza del fatto che il potere rettificatorio è esperibile in caso di errore di qualsivoglia natura e, perciò, non limitatamente alle ipotesi di sussistenza e grado delle invalidità indennizzabili ma sinanche per quelle attinenti al nesso causale lavoro/ evento infortunio o malattia ovvero per quelle concernenti la determinazione quantificatoria della prestazione invalidante ovvero per quelle in cui ricorra errore di diritto. Esattamente, peraltro, il Giudice delle Leggi rileva che il meccanismo decadenziale si fonda sul principio di certezza dei rapporti giuridici che impone, a tutela delle legittime aspettative dell' assicurato di buona fede, che si tenga in debita considerazione il decorso del tempo delimitato nell' arco decennale. Detto termine di per sé è sufficiente a garantire l' ente in via di autotutela amministrativa a fronte della adozione di illegittimi provvedimenti concessori. Siffatto contemperamento legislativo fra interessi del singolo ed interessi pubblicistici erariali – presente nella disciplina INAIL – risulta assente in quella INPS ed INPDAP dove la revoca e/o la rettifica non sono assoggettate a limiti temporali. E' di palmare evidenza che la previsione di un termine prefissato ha una valenza acceleratoria dell' iter procedimentale in osservanza dei principi di cui alla L. n° 241/1990 conformandosi al canone costituzionale del buon andamento della P.A. oltreché a quelli di efficienza ed efficacia della azione amministrativa. Sotto il profilo della responsabilità amministrativa per danno erariale di cui all' art. 1 L. n° 20/1994 e successive modificazioni, deve sottolinearsi che la Corte si premura di osservare che la norma realizza una comparazione ragionevole fra i maggiori oneri connessi al mantenimento di indebite prestazioni ed i risparmi di spesa scaturenti dalla riduzione del contenzioso in materia, in quanto il danno pubblico insorgente da un' intempestiva constatazione dell' errore andrebbe comunque attribuito ai soli responsabili dell' illecito contabile non essendo contemplate ipotesi di sanatoria in tal senso.

La Consulta, invece, ha dichiarato l' illegittimità costituzionale delle disposizioni summenzionate relative al regime di retroattività della disciplina della rettifica atteso che, pur non essendo invocabile un principio costituzionale di irretroattività della legge, in disparte la materia penale,

appare palese che occorre sempre tener conto del principio di ragionevolezza di cui all' art. 3 Cost. . In pratica, la natura giuridica della decadenza esclude ex se applicazioni retroattive.

In merito all' efficacia riconducibile alla pronunzia della Corte, deve rammentarsi che la declaratoria di incostituzionalità trova un limite ostativo nei rapporti "esauriti" ossia in quelli già oggetto di disposto giurisdizionale irrevocabile ovvero oramai improduttivi di effetti giuridici per decorso del termine prescrizione ovvero decadenziale di legge. Se, quindi, a seguito della sentenza che qui si commenta, si assiste alla reviviscenza della pregressa disposizione di cui all' art. 55 della L. n° 88/1989, in guisa tale che i provvedimenti di rettifica sinora adottati nella vigenza di detta norma, a distanza di più di dieci anni dalla data di comunicazione dell' atto concessorio della prestazione, dovranno considerarsi come definitivi con conseguente rigetto di eventuali domande di riesame da parte degli aventi diritto al ripristino della prestazione, d' altro canto si potrebbero avere casi in cui l' ente abbia già provveduto al ripristino. In tali ipotesi – allorquando non si controverta in tema di rapporti già esauriti o definiti – potrebbe applicarsi l' art. 9, commi 1° e 3°, in quanto non tacciato da incostituzionalità così sussumendo la fattispecie dell' intervenuto ripristino a seguito di riesame alla stregua di provvedimento di erogazione o di riliquidazione della prestazione rettificabile entro il termine decennale decorrente dalla data della sua comunicazione. Aderendo ad un orientamento giurisprudenziale più favorevole all' Istituto, potrebbe anche reputarsi ammessa la rettifica prescindendo comunque dall' errore e fondandola sul principio generale della autotutela della P.A..

In ogni caso, per le somme già corrisposte e riscosse dagli interessati, si applicano le disposizioni di legge sugli indebiti previdenziali (rectius: per l' INAIL art. 55 – comma 1° - L. n° 88/1989 – art. 13 – comma 1° - L. n° 412/1991 – art. 1 – commi 260-265 – L. n° 662/1996) , le quali, come è noto, sono fortemente limitative dei poteri recuperatori dell' Ente.