



REPUBBLICA ITALIANA

Sent. 5/2022

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LIGURIA

In composizione monocratica nella persona del

dott. Benedetto Brancoli Busdraghi

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso iscritto al n. 21147 del registro di Segreteria, promosso da OMISSIS, rappresentata e difesa dall'avv. Agostino Califano e dall'avv. Gabriele Aloi;

contro

INPS - Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale, rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Fuochi.

Letto il ricorso ed esaminati gli atti ed i documenti del giudizio nella camera di consiglio del 14 gennaio 2022, tenuta ai sensi dell'art. 85, comma 5, D.L. n. 18/2020;

FATTO

La ricorrente, medico ospedaliero, è in quiescenza a decorrere dal 3 novembre 2019 ai sensi dell'art. 14 del D.L. 4/2019 (c.d. "quota cento"). Nel febbraio 2021, ella ha aderito al piano di cui all'art. 1, commi 457 e ss., della L. n. 178/2020, che ha previsto la possibilità per i laureati in medicina e chirurgia

abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti agli ordini professionali di partecipare al piano di somministrazione vaccinale previa assunzione con le modalità di cui al comma 462. La ricorrente è stata, pertanto, assunta a tempo determinato da parte di un'agenzia di somministrazione a far data dal 22 febbraio 2021 fino alle dimissioni della ricorrente in data 6 aprile 2021.

Con provvedimento del 1° luglio 2021 (prot. n. INPS.3400.01/07/2021.0285033), ritenendo che il trattamento dei pensionati collocati in quiescenza sulla base di "quota cento" non cumulabile con la percezione di redditi nell'ambito del piano vaccinale, l'INPS ha sospeso la pensione della ricorrente dal 1° luglio 2021 e fino al 31 dicembre 2021, facendo inoltre salvo il recupero di quanto versatole dal 1° gennaio 2021.

Avverso tale provvedimento, la ricorrente ha dapprima adito il giudice ordinario che, con ordinanza del 30 luglio 2021, ha declinato la giurisdizione in favore di questa Corte. In date 8 luglio e 3 agosto 2021, parte attrice ha poi presentato ricorso amministrativo e diffidato l'INPS dal procedere al recupero, chiedendo di revocare il provvedimento e di corrispondere i ratei di pensione a decorrere dal 1° luglio 2021. Tale istanza è stata rigettata in data 12 agosto 2021.

Con ricorso depositato in data 27 agosto 2021, la ricorrente ha adito questa Corte, "anche in riassunzione", contestando l'operato dell'INPS. Secondo l'atto introduttivo, l'interpretazione del quadro normativo fornita dall'Istituto non terrebbe conto della specialità della normativa adottata nell'ambito dell'emergenza pandemica e la normativa emergenziale dovrebbe essere considerata derogatoria, consentendo, quale incentivo alla partecipazione alla campagna vaccinale, il cumulo tra qualsiasi pensione e reddito da lavoro.

Altrimenti, l'art. 1, comma 461, della L. n. 178/2020, apparirebbe incostituzionale per violazione dell'art. 3, comma 2, Cost. sotto il profilo del principio di ragionevolezza, essendo trattate in maniera diversa situazioni assimilabili. La stessa ricorrente avrebbe, inoltre, fatto affidamento sulle rassicurazioni rese dallo stesso INPS.

In subordine, la sospensione del trattamento pensionistico per l'intero anno in cui è stato percepito un reddito, invece che per i singoli mesi, sarebbe priva di fondamento, considerando anche che l'art. 3 bis del D.L. n. 2/2021 consente di conferire incarichi a pensionati, con sospensione della pensione di vecchiaia soltanto per le mensilità in cui l'incarico viene retribuito.

Inoltre, parte attrice ha segnalato che l'art. 52, comma 2, della L. n. 88/1989 escluderebbe la ripetibilità degli importi indebitamente percepiti a titolo di pensione, salvo dolo dell'interessato.

Infine, l'atto introduttivo ha evidenziato che la ricorrente dovrebbe restituire unicamente la somma netta percepita a titolo di pensione.

La ricorrente ha, pertanto, chiesto, previa sospensione cautelare, di dichiarare illegittimo e/o annullare e/o revocare il provvedimento dell'INPS, sede di Genova, avente Protocollo INPS 3400 01-07-2021 – 0285033, datato 1 luglio 2021 e notificato l'8 luglio 2021, unitamente a ogni atto presupposto, connesso e/o conseguente, e/o di condannare l'INPS ad adottare ogni provvedimento idoneo all'annullamento, con condanna dell'INPS a corrispondere alla ricorrente i ratei di pensione dovuti a decorrere da mese luglio 2021.

Infine, la ricorrente ha chiesto di dichiarare che nulla è dovuto all'INPS con ogni conseguenza economica, nonché, in via subordinata, che gli importi di pensione percepiti indebitamente dalla ricorrente sono al più pari ad euro

4.717,27 netti o la somma maggiore o minore meglio vista, imputabili al periodo 22 febbraio 2021 / 6 aprile 2021, con ogni conseguenza economica e in ogni caso vittoria di spese, competenze ed onorari.

In via istruttoria, la ricorrente ha chiesto di escutere, quale sommario informatore, il funzionario dell'INPS che avrebbe asseritamente rassicurato per le vie brevi in relazione alla cumulabilità della pensione con i redditi derivanti dall'adesione al piano vaccinale.

In data 14 settembre 2021, parte attrice ha presentato istanza di discussione orale dell'istanza cautelare.

Con atto depositato in data 20 settembre 2021, si è costituito in giudizio l'INPS. L'Amministrazione ha, in primo luogo, ribadito l'incumulabilità della pensione "quota cento" con i redditi da lavoro dipendente, anche nell'ambito della normativa emergenziale. Il caso della ricorrente non ricadrebbe nelle esenzioni per chi abbia prestato lavoro autonomo e varrebbero integralmente le regole di incumulabilità previste per le pensioni "quota cento" dall'art. 14 del D.L. n. 4/2019. Inoltre, l'INPS ha rilevato che tale disposizione esenta i redditi da lavoro autonomo individuando una soglia limite su base annua, e non mensile (pari a euro 5.000,00); ciò indicherebbe che la pensione sarebbe incumulabile per l'intero anno fiscale di competenza, e non soltanto per i singoli mesi in cui è stato percepito altro reddito.

Secondo l'INPS, pertanto, dovrebbero essere recuperati i ratei di pensione relativi al 2021. Né sussisterebbero le condizioni per invocare l'applicazione dell'art. 52, comma 2, della L. n. 88/1989, giacché l'indebito pagamento sarebbe stato propiziato da una comunicazione errata della ricorrente, che, con messaggio PEC del 18 febbraio 2021, avrebbe comunicato di riprendere

“attività lavorativa in forma autonoma, anche come collaborazione coordinata e continuativa, per emergenza Covid art. 2 bis comma 5 decreto legge n. 18 del 2020”.

In via istruttoria, l’INPS ha chiesto di udire, in caso di necessità, quali funzionari informati sui fatti, il responsabile dell’unità operativa che ha seguito la pratica e la responsabile amministrativa della Sede provinciale di Genova, su tutte le circostanze riportate nella memoria, con particolare riferimento all’attività amministrativa svolta.

In data 30 settembre 2021, la ricorrente ha depositato note di udienza, ribadendo che il funzionario dell’INPS contattato telefonicamente avrebbe dato rassicurazioni alla ricorrente sulla possibilità di aderire al bando cumulando il trattamento pensionistico e la retribuzione; ella ha pertanto insistito per l’accoglimento del ricorso.

Nella discussione orale nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021, tenuta in modalità telematica, l’avv. Aloï ha ribadito le argomentazioni riportate in atti, sottolineando che l’interpretazione dell’INPS finirebbe per avere un effetto deterrente rispetto all’intenzione del legislatore. A dimostrazione della buona fede della ricorrente, inoltre, egli ha segnalato come siano state proprio le sue comunicazioni a portare la percezione dei redditi da lavoro all’attenzione dell’Istituto.

L’avv. Fuochi ha obiettato che i pensionati “quota cento” non beneficiano delle esenzioni dal divieto di cumulo dei redditi e che l’INPS si è attenuta alla lettera della legge – sebbene quest’ultima possa prestarsi a far sorgere dubbi di conformità costituzionale.

Con ordinanza 7 ottobre 2021, n. 43, è stata disposta, in via cautelare, la

sospensione del provvedimento gravato.

In data 7 gennaio 2022, la ricorrente ha depositato note di udienza, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

In data 13 gennaio 2022, anche l'INPS ha depositato note di udienza. Nel richiamare la propria memoria difensiva, l'Istituto ha rappresentato di aver ottemperato alla predetta ordinanza n. 43/2021, riprendendo l'erogazione della pensione e rimborsando le somme trattenute.

All'esito della trattazione, il giudizio è stato trattenuto in decisione ai sensi dell'art. 85, comma 5, del D.L. n. 18/2020.

Considerato in

DIRITTO

1. Nell'ambito dell'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2, al fine di potenziare l'organico del personale sanitario, è stato in diverse occasioni previsto il coinvolgimento di medici in quiescenza. Per quanto concerne in particolare i fatti oggetto del presente giudizio, con l'art. 1, comma 460 e 461, della L. n. 178/2020, "al fine di assicurare un servizio rapido e capillare per la somministrazione dei vaccini contro il SARS-CoV-2", è stato disposto l'avvio di una manifestazione di interesse riservata ai laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti agli ordini professionali, anche in quiescenza (purché in possesso di idoneità psico-fisica specifica allo svolgimento delle attività richieste), disponibili a partecipare al piano di somministrazione dei vaccini contro il SARS-CoV-2 e a essere assunti con le modalità di cui al comma 462, vale a dire tramite contratti a tempo determinato con agenzie di somministrazione appositamente individuate.

La normativa emergenziale, tuttavia, disciplina solo parzialmente la

cumulabilità della pensione con le retribuzioni derivanti dagli incarichi a supporto della gestione della pandemia. Alcune disposizioni antecedenti ai fatti oggetto del presente giudizio hanno, infatti, in parte regolamentato il conferimento di incarichi nell'ambito della pandemia, ma tali norme hanno portata limitata quanto a tempo, oggetto del contratto e tipologia contrattuale (cfr. art. 2 bis, comma 5, del D.L. n. 18/2020) e non viene espressamente chiarito se e in quale misura la retribuzione derivante dall'adesione al piano vaccinale ex L. n. 178/2020 sia o meno compatibile con l'erogazione della pensione "quota cento".

In argomento, l'art. 14, comma 3, del D.L. n. 4/2019 dispone, in via generale, che tale trattamento "non è cumulabile, a far data dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui". La Circolare INPS 117/2019 ha precisato le modalità applicative della disposizione, chiarendo al paragrafo 1.4 che "il pagamento della pensione è sospeso nell'anno in cui siano stati percepiti i redditi da lavoro di cui ai precedenti paragrafi 1.1 e 1.2" – i.e. i redditi derivanti da attività lavorativa diversa da quella autonoma occasionale e quelli da lavoro autonomo nei limiti della somma di euro 5.000,00 – "nonché nei mesi dell'anno, precedenti quello di compimento dell'età richiesta per la pensione di vecchiaia, in cui siano stati percepiti i predetti redditi. Pertanto, i ratei di pensione relativi a tali periodi non devono essere corrisposti ovvero devono essere recuperati ai sensi dell'articolo 2033 c.c. ove già posti in pagamento".

Su tali basi, l'INPS ha ritenuto che la ricorrente, in difetto di un'espressa

esenzione, a fronte di un'attività remunerata con complessivi euro 4.743,19 nell'arco di tre mesi, dovesse decadere dalla pensione per l'intero anno 2021.

2. L'interpretazione adottata dall'INPS stride con una lettura sistematica delle norme sottese alla gestione della pandemia e con l'intenzione del legislatore, espressamente richiamata quale criterio ermeneutico dall'art. 12 delle Disposizioni preliminari al Codice civile.

Come noto, la Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 ha dichiarato lo stato di emergenza. L'eccezionale diffusione del virus ha imposto l'adozione di misure straordinarie, poiché, come affermato dalla stessa delibera, "detta situazione di emergenza, per intensità ed estensione, non è fronteggiabile con mezzi e poteri ordinari".

Nell'ambito del piano vaccinale di cui alla L. n. 178/2020, il legislatore ha inteso incoraggiare la collaborazione di tutto il personale medico disponibile (compresi pensionati e specializzandi) per fronteggiare le gravissime difficoltà connesse al contenimento della pandemia e velocizzare la somministrazione dei vaccini. È stato, così, introdotto un regime eccezionale, limitato nel tempo e circoscritto a determinate finalità. La disciplina della L. n. 178/2020 si rileva, quindi, non solo successiva, ma anche speciale rispetto al D.L. n. 4/2019.

Poiché l'art. 1, comma 461, del D.L. n. 178/2020 consente la partecipazione dei medici in quiescenza, senza distinguere tra pensionati di vecchiaia e altri pensionati, deve ritenersi che l'invito a manifestare interesse per il piano vaccinale fosse rivolto anche ai pensionati "quota cento". In questa prospettiva, i limiti generali alla cumulabilità dei redditi dei pensionati "quota cento" previsti dall'ordinamento pensionistico devono ritenersi derogati dalla normativa speciale emergenziale.

Non sarebbe, infatti, coerente invitare un pensionato a svolgere un incarico – per pochi mesi e in cambio di una retribuzione tendenzialmente inferiore al trattamento di quiescenza –, per poi penalizzarlo azzerandone la pensione per l'intero anno (nella fattispecie, peraltro, gli emolumenti percepiti per il servizio nella campagna vaccinale, pari a euro 2.744,00 netti al mese, sono ampiamente inferiori alla pensione della ricorrente, pari a euro 3.291,12 mensili). Tale interpretazione imporrebbe un paradossale sacrificio ai medici che hanno risposto all'appello, mossi anche da spirito di servizio, e disincentiverebbe la partecipazione dei sanitari in quiescenza con “quota cento” in misura significativa, inficiando lo scopo perseguito dal legislatore.

Pertanto, la normativa emergenziale deve essere considerata derogatoria rispetto al regime generale di incompatibilità, pena il depotenziamento dell'efficacia della L. n. 178/2020.

3. Tale interpretazione è, del resto, coerente con la normativa in materia di conferimento di incarichi connessi all'emergenza, in parte successiva alla sottoscrizione del contratto da parte della ricorrente.

L'art. 2 bis, comma 5, del D.L. n. 18/2020, infatti, ha consentito alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, fino al 31 luglio 2020, “al fine di far fronte alle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 e di garantire i livelli essenziali di assistenza”, di “conferire incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, con durata non superiore a sei mesi, e comunque entro il termine dello stato di emergenza, a dirigenti medici [...], collocati in quiescenza”, “anche in deroga ai vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia di spesa di personale”. L'ultimo periodo chiarisce, inoltre, che “non si applica

l'incumulabilità tra redditi da lavoro autonomo e trattamento pensionistico di cui all'articolo 14, comma 3, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4" (i.e. quella posta per i pensionati "quota cento").

L'art. 3 bis, comma 1, del D.L. n. 2/2021 (aggiunto in sede di conversione dall'art. 1, comma 1, della L. n. 29/2021, n. 29 e poi modificato dall'art. 34, comma 8, del D.L. n. 73/2021, n. 73) ha, poi, aggiunto, tra l'altro, che "in relazione allo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 le aziende sanitarie [...] possono conferire incarichi, con scadenza non oltre il 31 dicembre 2022, al personale sanitario collocato in quiescenza avendo maturato i requisiti anagrafici e contributivi per il pensionamento di vecchiaia". Il predetto personale è stato chiamato a optare per il mantenimento del trattamento previdenziale in godimento o l'erogazione della retribuzione, ma l'art. 34, comma 9, del D.L. n. 73/2021 (convertito con L. n. 106/2021, come modificato dal D.L. n. 228/2021) ha chiarito che "in considerazione del contributo fornito per far fronte alle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 e per garantire il massimo livello di copertura vaccinale sul territorio nazionale, le disposizioni di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 marzo 2021, n. 29, si interpretano nel senso che esse non si applicano, per l'anno 2021 e per il primo trimestre dell'anno 2022, agli incarichi di cui all'articolo 2 bis, comma 5, del decreto-legge n. 18 del 2020".

Il legislatore ha dunque normato espressamente il caso dei medici con requisiti per la pensione di vecchiaia coinvolti nella campagna vaccinale e sono state altresì riconosciute esenzioni ai pensionati "quota cento" con contratto di lavoro autonomo.

Le predette disposizioni non disciplinano il caso del pensionato “quota cento” che abbia prestato servizio nell’ambito del piano vaccinale di cui alla L. n. 178/2020 – in cui i medici non prestano servizio in forza di contratto di lavoro autonomo – e l’art. 14 delle Disposizioni preliminari al Codice civile preclude in ogni caso l’applicazione analogica di tali norme, poiché fanno eccezione a norme generali. Tuttavia, le citate normative sono comunque utili a comprendere l’intenzione del legislatore, rafforzando il convincimento che abbia inteso incoraggiare quanto più possibile la partecipazione dei pensionati alla gestione dell’emergenza.

4. Infine, si ricorda che, in ossequio al principio di supremazia costituzionale, fra più interpretazioni possibili occorre aver riguardo a quella conforme alla Costituzione (*ex multis*, C.Cost. 5 giugno 2003, n. 198).

In tal senso, l’interpretazione proposta dall’INPS avrebbe l’effetto di penalizzare i pensionati “quota cento” rispetto a quelli con i requisiti per la pensione di vecchiaia. Questi ultimi, infatti, a differenza dei primi, potrebbero cumulare i redditi percepiti nel 2021 nell’ambito della campagna vaccinale. Applicando i limiti dell’art. 14, comma 3, del D.L. n. 4/2019, invece, i pensionati privi dei requisiti per la pensione di vecchiaia verrebbero discriminati in modo difficilmente riconciliabile con l’art. 3 Cost., considerando, altresì, che si tratta di professionisti tendenzialmente più giovani e in quiescenza da meno tempo, e dunque potenzialmente persino più aggiornati e provvisti di maggiori energie da dedicare all’emergenza.

Pertanto, anche nella prospettiva di un’interpretazione costituzionalmente orientata, deve ritenersi che l’applicazione della L. n. 178/2020 esoneri i medici pensionati “quota cento” dall’applicazione dei limiti al cumulo dei

redditi derivanti dalla partecipazione al piano vaccinale, al pari di quanto previsto per i loro omologhi con i requisiti per la pensione di vecchiaia.

5. Alla luce di quanto precede, il ricorso deve essere accolto. Deve, conseguentemente, essere dichiarata l'illegittimità del provvedimento dell'INPS, affermando, altresì, il diritto della ricorrente a cumulare i compensi percepiti nell'ambito della campagna vaccinale con i redditi da pensione.

Alla vigilia della trattazione, l'INPS ha rappresentato di aver già restituito quanto trattenuto dalla pensione della ricorrente. Tuttavia, non sono stati allegati documenti dimostrativi di tale pagamento. Pertanto, deve essere comunque dichiarato l'obbligo dell'Amministrazione di rifondere le somme indebitamente trattenute e non ancora rimborsate alla ricorrente, restando ferma la possibilità di scomputare in sede di esecuzione della sentenza quanto già pagato.

6. Con riferimento alle spese, non vi è luogo a provvedere su quelle di giustizia, per via del principio di gratuità posto, per le cause previdenziali, dall'art. 10 della L. n. 533/1973, a cui la giurisprudenza attribuisce carattere di generalità (*ex multis*, Sez. I Giur. Centr. d'Ap., n. 76/2016).

Ai sensi dell'art. 31, comma 1, c.g.c., le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria in composizione monocratica, definitivamente pronunciando, in accoglimento della domanda attorea:

- Dichiarare l'illegittimità del provvedimento di sospensione della pensione della ricorrente per il 2021 e di recupero delle somme già

erogate comunicato dall'INPS alla parte ricorrente con la nota prot. n. INPS.3400.01/07/2021.0285033;

- Annulla il provvedimento di sospensione della pensione della ricorrente per il 2021 e di recupero delle somme già erogate comunicato dall'INPS alla parte ricorrente con la nota prot. n. INPS.3400.01/07/2021.0285033;
- Condanna l'INPS a pagare i ratei indebitamente trattenuti in esecuzione del provvedimento annullato;
- Condanna l'INPS a rifondere le spese di lite, liquidandole in euro 1.500,00, oltre a IVA se dovuta e contributi;
- Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso nella camera di consiglio del 14 gennaio 2022, tenuta ai sensi dell'art. 85, comma 5, del D.L. n. 18/2020.

IL GIUDICE

Benedetto Brancoli Busdraghi

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 17 gennaio 2022