16 FEB. 2023

'AULA B'

ESENTE REGISTRO-ESENTE BOLLI-ESENTE DIRITTI

04833.23

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE QUARTA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Signori Magistrati:

Dott. UMBERTO BERRINO – Presidente –

Dott. GABRIELLA MARCHESE – Consigliere –

Dott. LUIGI CAVALLARO – Consigliere –

Dott. LUCA SOLAINI – Consigliere –

Dott. ANGELO CERULO – Consigliere Rel. –

R.G.N. 8806/2017

Cron. 4833

Rep.

C.C. 7/12/2022

Accertamento dello *status* di *handicap* grave, interesse ad agire, legittimazione INPS

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 8806-2017 proposto da:

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, per procura conferita in calce al ricorso, dagli avvocati

(omissis)

, presso

l'Avvocatura centrale dell'Istituto

– ricorrente –

contro

(omissi (omissis) ıppresentata e difesa, per procura in calce al controricorso, dall'avvocatc (omissis)

– controricorrente –

per la cassazione della sentenza n. 750 del 2016 del TRIBUNALE DI GENOVA, pubblicata il 12 ottobre 2016 (R.G.N. 2340/2016).

Udita la relazione della causa, svolta nella camera di consiglio del 7 dicembre 2022 dal Consigliere Angelo Cerulo.

FATTI DI CAUSA

In caso di diffusione del presente provvedimento omettere le generalità e gli altri dati identificativi, a norma dell'art. 52 dlgs. 196/03 in quanto:
☐ disposto d'ufficio
☐ a richiesta di parte
☒ imposto dalla legge

1.– Con sentenza n. 750/2016, pubblicata il 12 ottobre 2016, il Tribunale di Genova si è pronunciato sull'opposizione proposta dall'INPS, ai sensi dell'art. 445-*bis*, sesto comma, cod. proc. civ., e ha omologato «l'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze della CTU quanto alla insussistenza delle condizioni sanitarie legittimanti il diritto all'indennità di accompagnamento», ha dichiarato che la signora (omissis) (omissis) «è portatrice di *handicap* grave» a decorrere dal gennaio 2016, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ha condannato l'INPS a rifondere alla (omissis) due terzi delle spese di lite, compensando il restante terzo e ponendo a carico dell'INPS le spese di consulenza tecnica d'ufficio.

1.1.– A fondamento della decisione, il Tribunale di Genova argomenta che l'INPS non ha contestato le conclusioni del consulente tecnico d'ufficio, in punto d'insussistenza dei presupposti per godere dell'indennità di accompagnamento e in punto di riconoscimento dell'*handicap* grave. L'accertamento dev'essere, pertanto, omologato.

Le contestazioni dell'INPS, che ben possono essere formulate in sede di opposizione al pari delle contestazioni dell'elaborato peritale, attengono ai presupposti processuali e alle condizioni dell'azione.

1.2.– L'INPS ha eccepito, in linea preliminare, il difetto di legittimazione passiva.

Il Tribunale ha disatteso l'eccezione, in base al rilievo che «l'Istituto è subentrato allo Stato nelle funzioni che allo stesso residuavano in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, *handicap* e disabilità», in forza delle previsioni dell'art. 10 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248.

1.3.– L'INPS ha prospettato, inoltre, l'inammissibilità della domanda, in quanto carente dell'indicazione dello specifico beneficio che la (omissis) intende conseguire in relazione allo stato di *handicap* grave. Difetterebbe, pertanto, l'interesse ad agire.

Il Tribunale ha ritenuto priva di fondamento anche tale eccezione, in quanto l'azione per il riconoscimento dell'*handicap* grave non verte sull'accertamento di una condizione d'invalidità, ma sull'accertamento di uno *status*, cui si correla «l'attribuzione di situazioni giuridiche soggettive molteplici e complesse, alcune delle quali [...] addirittura facenti capo a soggetti terzi».

Stride con la *ratio* di tutela che permea la disciplina in esame «costringere l'avente diritto, cu[i] sia stato ingiustamente rifiutato i[l] riconoscimento i[n] sede amministrativa, ad intentare tante azioni giudiziarie quanti sono i soggetti nei cui confronti la normativa in esame riconosce benefici diretti e indiretti, dovendo ogni vo[l]ta dimostrare di essere portatore di *handicap*».

1.4.- L'insussistenza dei presupposti del diritto all'indennità di accompagnamento giustifica la compensazione delle spese nella misura di un terzo. Per l'importo restante, le spese seguono la soccombenza e gravano sull'INPS, onerato anche delle spese di consulenza tecnica d'ufficio.

2.- Contro la sentenza del Tribunale di Genova, l'INPS propone ricorso per cassazione, notificato il 4 aprile 2017 e affidato a due motivi.

3.- (omissis) (omissis) resiste con controricorso, illustrato da memoria in prossimità dell'adunanza in camera di consiglio.

4.- Il ricorso è stato fissato per la trattazione in camera di consiglio dinanzi a questa sezione, in base agli artt. 375, secondo comma, e 380-*bis*.1. cod. proc. civ.

5.- Il pubblico ministero non ha depositato conclusioni scritte.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- In sede di legittimità, l'INPS ripropone le eccezioni preliminari disattese dal Tribunale di Genova e articola, a tale riguardo, due motivi di ricorso.

1.1.– Il primo, formulato ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., deduce la violazione e la falsa applicazione degli artt. 100 e 445-*bis* cod. proc. civ. e dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

Ad avviso del ricorrente, la sentenza impugnata avrebbe errato nel reputare ammissibile l'azione di mero accertamento dello *status* di *handicap* grave, in contrasto con il principio dell'improponibilità di azioni autonome di mero accertamento di fatti che non integrano da soli la fattispecie costitutiva di un diritto.

1.2.– Con la seconda doglianza, l'Istituto, sempre in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., denuncia la violazione e la falsa applicazione degli artt. 101 e 102 cod. proc. civ., dell'art. 130 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, dell'art. 10 del d.l. n. 203 del 2005, dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

2.– Il primo motivo è infondato.

Con orientamento oramai costante (Cass., sez. lav., 15 settembre 2021, n. 24953), richiamato anche dalla parte controricorrente nella memoria illustrativa, questa Corte, in tema di accertamento tecnico preventivo ex art. 445-*bis* cod. proc. civ., ravvisa la sussistenza dell'interesse ad agire per il riconoscimento della condizione di portatore di *handicap* grave (art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992), anche a prescindere dalla specificazione del beneficio che, in forza di tale riconoscimento, si rivendica.

La legge n. 104 del 1992, improntata a una visione unitaria e a una tutela ad ampio raggio della persona disabile nelle multiformi estrinsecazioni della vita quotidiana, configura la condizione di portatore di *handicap* come un vero e proprio *status*, come una qualità giuridica che contraddistingue la persona che «presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di

svantaggio sociale o di emarginazione» (art. 3, comma 1, della legge citata).

A tale condizione psicofisica, che dev'essere accertata ad opera delle Unità sanitarie locali mediante le commissioni mediche di cui all'art. 4 della legge n. 104 del 1992, si correlano «una pluralità indeterminata di situazioni soggettive attive e passive» (sentenza n. 24953 del 2021, cit., punto 12) e una vasta gamma di misure volte a rimuovere le discriminazioni che l'*handicap* ingenera. Tali misure si collocano non soltanto sul versante meramente assistenziale, ma anche su quello, più articolato e complesso, dell'inclusione.

Alla luce di tali premesse, questa Corte, nel puntualizzare il diverso indirizzo richiamato dall'INPS nel ricorso per cassazione (Cass., sez. lav., 9 giugno 2015, n. 11919, punti 6, 7 e 8), ha affermato che la citata condizione della persona «assume un pieno rilievo giuridico» (sentenza n. 24953 del 2021, cit., punto 20), in quanto si raccorda al fondamentale compito della Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, secondo comma, Cost.).

Pertanto, «l'istanza tesa al semplice riconoscimento di tale stato psicofisico non richiede altra indicazione al fine di integrare l'interesse ad attivare il procedimento di cui all'art. 445-*bis* cod. proc. civ., laddove il medesimo stato sia stato in concreto negato dal soggetto che istituzionalmente ha il potere di accertarlo» (sentenza n. 24953 del 2021, cit., punto 20).

Sono proprio «[l]o spessore e la oggettiva rilevanza che il diritto positivo riconosce alla situazione del soggetto nei cui confronti risulti accertato l'handicap, ovvero a chi dello stesso si prenda stabilmente cura» a conferire all'*handicap* la peculiarità di «una fattispecie

completa e non frazionaria che restituisce, successivamente e nell'arco della intera esistenza quotidiana, alla persona da tutelare una variegata gamma di strumenti giuridici atti a tentare di colmare i divari che l'inserimento sociale determina» (sentenza n. 24953 del 2021, cit., punto 21).

La sentenza impugnata (pagina 4), nell'affermare che l'*handicap* grave si atteggia come uno *status*, cui sono legate molteplici situazioni soggettive, e non come una mera condizione, improduttiva di effetti, è conforme alla giurisprudenza di questa Corte e non presta il fianco alle censure mosse con il primo motivo.

Merita d'essere condiviso anche il rilievo che evoca, a sostegno di tali conclusioni, l'effettività della tutela giurisdizionale (pagina 4 della pronuncia).

Alla speciale protezione che l'ordinamento appresta sul piano sostanziale fa riscontro il riconoscimento dell'interesse ad agire, che rafforza e rende effettiva la tutela giurisdizionale dei diritti.

Una diversa, più restrittiva, interpretazione propizierebbe il moltiplicarsi di azioni meramente esplorative, con conseguente aggravio del contenzioso, in contrasto con la *ratio* di snellimento sottesa all'introduzione di questa speciale procedura.

Il riconoscimento dell'interesse all'accertamento dello stato di *handicap* grave non contraddice la giurisprudenza di questa Corte, che reputa inammissibili le azioni autonome di mero accertamento di fatti giuridicamente rilevanti che costituiscano solo elementi irrelati della fattispecie costitutiva di un diritto. Tale fattispecie, invero, può formare oggetto di accertamento giudiziario solo nella funzione genetica del diritto azionato e, quindi, nella sua interezza (Cass., S.U., 20 dicembre 2006, n. 27187, richiamata anche dall'INPS alle pagine 8 e 9 del ricorso).

Lungi dal porsi come segmento irrelato d'una fattispecie più complessa, meramente propedeutico al conseguimento di utilità

future e incerte, l'accertamento della predetta qualità si raccorda a una molteplicità di vantaggi, tangibili e concreti, ciascuno espressione della protezione che la Repubblica si è impegnata a garantire al disabile e che non può non riverberarsi sull'interesse ad agire e sul versante della tutela giurisdizionale (Cass., sez. lav., 12 ottobre 2022, n. 29830, punto 3).

Da tali principi, ribaditi anche di recente da questa Corte (fra le molte, Cass., sez. lav., 21 novembre 2022, n. 34183), non v'è ragione di discostarsi.

3.– Neppure la seconda censura coglie nel segno.

Questa Corte, nell'esaminare il procedimento amministrativo volto al riconoscimento della tutela, ha posto l'accento sulla previsione dell'art. 20 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, che regola l'accertamento dello stato psicofisico descritto dall'art. 3 della legge n. 104 del 1992.

La previsione citata, rubricata «Contrasto alle frodi in materia di invalidità civile», modifica l'art. 10, comma 6, del d.l. n. 203 del 2005, come convertito, e accentra quindi in capo all'INPS la gestione e la responsabilità per ogni attività connessa al riconoscimento dell'*handicap*. Anche l'integrazione della composizione delle commissioni mediche con un medico dell'INPS quale componente effettivo rispecchia il nuovo assetto di competenze e il ruolo primario dell'INPS.

In attuazione di tale accentramento, il legislatore individua l'Istituto «quale unico legittimato passivo nei procedimenti giurisdizionali in materia di accertamento sanitario e amministrativo delle condizioni sanitarie dell'invalidità civile essendo venuto meno ogni riferimento normativo ad organi o istituzioni diversi dall'Inps in ordine alla notificazione degli atti introduttivi del giudizio, nonché la soppressione della previsione legislativa che, nei giudizi previdenziali,

qualificava l'Inps come litisconsorte necessario del Ministero dell'economia e delle finanze» (sentenza n. 24953 del 2021, cit., punto 16).

Il novellato art. 10, comma 6, del d.l. n. 203 del 2005 dispone che, «a decorrere dalla data di effettivo esercizio da parte dell'Inps delle funzioni trasferite», gli atti introduttivi dei procedimenti giurisdizionali in materia di handicap e disabilità, le sentenze ed ogni provvedimento reso in detti giudizi siano notificati (in via esclusiva) all'INPS presso le sedi provinciali territorialmente competenti.

In questo contesto si colloca l'art. 38 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, che, nelle controversie in materia di *handicap* e disabilità, ha introdotto come condizione di procedibilità l'accertamento tecnico preventivo obbligatorio delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere.

Alla luce della ricostruzione del quadro normativo che si è appena tratteggiata, questa Corte ha concluso, anche di recente, che «nel giudizio relativo all'ATP legittimato passivamente è sempre e solo l'INPS, competente in via esclusiva a seguito della riforma del 2009 per tutti i procedimenti in materia di invalidità» (Cass., sez. lav., 30 giugno 2022, n. 20862).

A favore di tale conclusione milita anche l'art. 445-*bis*, quinto comma, cod. proc. civ., in merito alla notificazione agli enti competenti del decreto che definisce il procedimento di ATP. Gli enti quindi provvedono, dopo la verifica di tutti gli ulteriori requisiti previsti dalla normativa vigente, al pagamento delle relative prestazioni (di recente, ordinanza n. 29830 del 2022, cit., punto 4).

Tale elemento sistematico avvalora la legittimazione passiva dell'INPS e l'estraneità degli enti che corrispondono le singole provvidenze, chiamati a interloquire solo in un momento successivo,

allo speciale procedimento delineato dall'art. 445-*bis* cod. proc. civ. (sentenza n. 20862 del 2022, cit.).

Si deve affermare, in conclusione, che l'INPS assurge a «unico legittimato passivo nei procedimenti giurisdizionali in materia di accertamento sanitario e amministrativo delle condizioni sanitarie dell'invalidità civile, essendo venuto meno ogni riferimento normativo ad organi o istituzioni diversi dall'INPS; l'esclusiva legittimazione passiva dell'INPS è stata ribadita anche in altri arresti (Cass. n. 26317 del 2022 ed altre pronunce rese nella medesima udienza del 20 aprile 2022), con riferimento agli accertamenti sanitari idonei a legittimare prestazioni non di competenza dell'INPS, nell'ambito del giudizio delineato dall'art. 445-*bis* cod. proc. civ.» (ordinanza n. 34183 del 2022, cit., punti 10 e 11).

Il contraddittorio, correttamente instaurato dalla (omissis) nei confronti dell'INPS, è integro e non è necessaria la partecipazione degli enti incaricati di elargire i benefici connessi con lo stato di *handicap* grave.

4.– Dai rilievi svolti discende che il ricorso dev'essere, nel suo complesso, rigettato.

5.– La novità e la complessità delle questioni dibattute e il recente consolidarsi dell'orientamento di questa Corte sulle questioni controverse, in epoca posteriore alla proposizione del ricorso, giustificano l'integrale compensazione delle spese del giudizio.

6.– Poiché l'impugnazione, proposta dopo il 30 gennaio 2013, è respinta integralmente, sussistono le condizioni per dare atto che la parte ricorrente è tenuta a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello per l'impugnazione, ove sia dovuto (Cass., S.U., 20 febbraio 2020, n. 4315).

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e compensa le spese.

Dichiara la sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dell'art. 13 del d.P.R. n. 115 del 2002, ove dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Quarta Sezione civile del 7 dicembre 2022.

Il Presidente

Umberto Berrino

IL CANCELLIERE ESPERTO
Dott. Enrico Secchi

Depositato in Cancelleria
16 FEB. 2023
oggi,
IL CANCELLIERE ESPERTO
Dott. Enrico Secchi

In caso di diffusione del presente provvedimento omettere le generalità e gli altri dati identificativi, a norma dell'art. 52 d.lgs. 196/03 in quanto:
☐ disposto d'ufficio
☒ a richiesta di parte
☐ imposto dalla legge