

***Il nuovo processo previdenziale alla luce dell'art. 445 bis c.p.c.***

SOMMARIO: 1.- Il nuovo art. 445 *bis* cod. proc. civ. 2.- L'inappellabilità delle sentenze di primo grado. 3.- Il processo di primo grado ed il c.d. accertamento tecnico preventivo. 4.- Il decreto di omologazione dell'accertamento tecnico: portata ed effetti. 5.- La prosecuzione del processo. 6.- Conclusioni.

1) In modo a dir poco rocambolesco è stato inserito nel codice di procedura civile il nuovo art. 445 *bis*, il quale ridisegna il processo previdenziale in alcune materie da esso precisamente indicate<sup>1</sup>. Si tratta delle “ *controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità, disciplinati dalla L. 12 giugno 1984 n.222*”.

La ragione determinante dell'acrobatico intervento legislativo risiede nel fatto che, specie nella Italia centro-meridionale ed insulare, le corti di appello (in particolare le sezioni lavoro e previdenza) erano, e sono tuttora, sommerse da grandi quantità di cause previdenziali nelle materie di cui sopra. Il fenomeno è a sua volta conseguenza delle disagiate condizioni economiche e sociali di quelle stesse zone, che spingono i cittadini a procurarsi un sussidio economico forzando le maglie della legislazione previdenziale, dato che incontrano pesanti difficoltà ad ottenere un normale lavoro retribuito in ragione dell'estesa disoccupazione.

Ad onor del vero deve, però, ancora una volta ricordarsi che l'ingorgo di queste cause in appello non si sarebbe verificato, o comunque lo sarebbe stato in proporzioni molto minori, se non fosse stata emanata l'improvvida legge sul giudice unico di primo grado con la conseguente soppressione delle preture. Invero, se ciò non fosse accaduto, gli appelli contro le sentenze nelle materie in questione si sarebbero distribuiti tra una pluralità di tribunali (giudici di appello rispetto alle preture), mentre dal 1999 in poi si sono tutti concentrati sull'unica corte di appello del distretto<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La norma è stata introdotta con il D.L. 6-7-2011 n. 98, convertito con modificazioni in L. 12-11-2011 n. 111; il secondo comma, avente ad oggetto l'inappellabilità delle sentenze, che era stato inopinatamente soppresso, è stato poi reinserito con L. 12-11-2011 n.183.

<sup>2</sup> Cfr., G. MONTELEONE, *La crisi dell'appello civile ed il dissesto delle Corti di appello: cause e rimedi*, Giusto proc. civ. 2011, pg. 863 e ss.

2) Il settimo ed ultimo comma dell'art. 445 *bis* non richiede particolari commenti, dato che si limita a sancire l'inappellabilità delle sentenze di primo grado. Queste, pertanto, potranno essere impugnate con ricorso *ordinario* in cassazione ex art. 360, I comma, c.p.c., essendo pronunciate in unico grado, e per tutti i motivi in esso previsti. Non entra, dunque, in funzione in questo caso l'art. 111 Cost. La drastica esclusione alleggerirà indubbiamente *in futuro* il carico delle corti di appello.

3) Molto più complesso è l'assetto normativo del giudizio di primo grado, poichè la legge è all'evienza lacunosa, confusa e foriera di notevoli incertezze applicative.

Il dato di fondo è il seguente: si è voluto scindere nell'ambito della domanda, tendente ad ottenere l'attribuzione della prestazione previdenziale a carico dell'ente preposto, l'accertamento del dato di fatto consistente nell'invalidità fisica dell'interessato da tutti gli altri aspetti ad essa inerenti.

L'accertamento in questione costituisce oggetto di una c.d. verifica preventiva da condursi a mente dell'art. 696 *bis* c.p.c., intitolato "*consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite*". Si vedrà in conclusione se ed in che senso detta verifica è preventiva.

All'indicata meta si può giungere in due modi, entrambi legittimi e praticabili.

In linea di principio, secondo il primo comma dell'art. 445 *bis*, "chi intende proporre in giudizio domanda per il riconoscimento dei propri diritti *presenta ricorso al giudice competente ai sensi dello art. 442 c.p.c.*, presso il tribunale nel cui circondario risiede l'attore, istanza di accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere".

Si noterà come la competenza coincida con quella del merito e come l'istanza in questione implichi, secondo la lettera della norma, una pretesa *fatta valere*; inoltre il terzo comma prescrive che il detto ricorso interrompe la prescrizione del diritto dedotto in giudizio.

Il secondo comma stabilisce che il c.d. accertamento preventivo costituisce condizione di procedibilità della domanda; l'improcedibilità deve essere rilevata, o di ufficio o su difesa di parte, a pena di decadenza non oltre la prima udienza: dunque, il mancato tempestivo rilievo e l'intervenuta decadenza consentono la legittima prosecuzione del processo fino alla pronuncia di merito nonostante il difetto della verifica preventiva. In caso contrario, il giudice non dichiara l'improcedibilità della domanda con ogni conseguenza di legge (ad es.: condanna alle spese), ma assegna alle parti un termine di quindici giorni "*per la presentazione dell'istanza di accertamento tecnico ovvero di completamento dello stesso*".

Scaturiscono subito dalla riportata norma due osservazioni.

La prima è che l'interessato può senz'altro e senza alcun timore presentare subito la domanda

completa al tribunale competente, perché, quand' anche fosse rilevata l'improcedibilità, l'unica conseguenza è l'invito a richiedere l'accertamento tecnico preventivo. Adempiuta la condizione, il processo prosegue regolarmente il suo cammino.

L'altra è la seguente: perché mai il tribunale nelle descritte condizioni non può disporre egli stesso come in ogni altro caso una consulenza tecnica di ufficio sulle condizioni di salute dell'aspirante invalido? Perché vessare inutilmente l'attore, imponendogli di chiedere allo stesso tribunale con dispendio di tempo e di danaro quanto esso può già ordinare di ufficio?

4) Qualunque sia la strada, traverso cui si giunge al sospirato accertamento (prima o dopo la proposizione della domanda), il tribunale con decreto comunicato alle parti "fissa un termine non superiore a trenta giorni, entro il quale le medesime devono dichiarare, con atto scritto depositato in cancelleria, se intendono contestare le conclusioni del consulente tecnico di ufficio". Si tratta di una prima contestazione generica.

In assenza di contestazione, il giudice, se non provvede alla rinnovazione della consulenza, con decreto pronunciato fuori udienza omologa l'accertamento del requisito sanitario secondo il parere reso dal C.T.U. e provvede sulle spese. Il decreto, *non impugnabile né modificabile*, è notificato agli enti competenti, che, accertati tutti gli altri requisiti, erogano la prestazione previdenziale: ovviamente se la consulenza è favorevole all'istante, ben potendo darsi l'ipotesi inversa nella quale l'ente non eroga nulla.

Si osserva al riguardo che il descritto meccanismo di omologazione poteva bene essere introdotto anche con riguardo ad una consulenza normalmente disposta dal giudice in corso di causa.

Gravi dubbi, inoltre, sorgono a proposito del decreto di omologazione. Esso non è né impugnabile né modificabile e provvede sulle spese, ma poiché contiene un provvedimento giurisdizionale decisivo e definitivo che incide su diritti delle parti (quanto meno sotto il profilo della condanna alle spese), nasce il problema se sia impugnabile con ricorso straordinario in cassazione ex art. 111 Cost. Non si comprende, inoltre, se tali caratteri abbiano portata endoprocessuale, ovvero se si proiettino al di fuori del processo in corso.

Altro problema strettamente connesso al primo è, se esso sia idoneo ad acquistare autorità di cosa giudicata materiale proprio perché non impugnabile né modificabile. Così, ad esempio, se l'accertamento tecnico ha negato l'invalidità e se non viene mossa tempestiva contestazione, l'interessato potrà liberamente riproporre, *rebus sic stantibus*, un nuovo ricorso identico al primo o gli si potrà opporre l'inimpugnabilità ed immodificabilità del decreto di omologazione, quindi l'autorità di cosa giudicata? La soluzione che si dà al quesito incide sulla ricorribilità in cassazione, perché, ove

si ritenga che il decreto non abbia efficacia vincolante e che la domanda sia riproponibile, esso non sarebbe definitivo e quindi non sarebbe impugnabile.

5) Il sesto comma del nuovo articolo prosegue, stabilendo che nei casi di mancato accordo (*rectius*: nei casi di contestazione *ex* comma quarto) la parte non acquiescente “*deve depositare presso il giudice di cui al comma primo entro il termine perentorio di trenta giorni dalla formulazione della dichiarazione di dissenso il ricorso introduttivo del giudizio, specificando a pena di inammissibilità i motivi della contestazione*”.

Notiamo, anzitutto, che la disposizione non è in tutto applicabile allorché, come possibile e come previsto dal secondo comma, il ricorso sia stato già integralmente proposto senza essere stato preceduto dalla richiesta di accertamento tecnico preventivo. In tal caso, infatti, non v'è alcun ricorso da depositare ma bisogna solo chiedere l'accertamento tecnico nel termine fissato dal giudice; quindi a pena di inammissibilità dovranno solo specificarsi i motivi della contestazione.

Nasce poi il problema della parte che ha sollevato la contestazione. Se si tratta dell'ente previdenziale, come è normale aspettarsi se la consulenza preventiva sia favorevole all'aspirante invalido, appare arduo imporgli di presentare un ricorso contro se stesso. In tal caso, pertanto, l'ente potrebbe al più chiedere un accertamento negativo del diritto all'erogazione della prestazione previdenziale per difetto del requisito sanitario, malgrado tale diritto ai sensi del primo comma non sia stato dedotto in giudizio. Sembra che quella descritta sia una antinomia normativa praticamente insolubile, per cui si auspica una celere riscrittura della legge, o un'interpretazione adeguatrice.

Altro non lieve problema è quello delle conseguenze dell'omessa specificazione della contestazione (e dell'eventuale proposizione del ricorso, se non già proposto) entro il termine perentorio di legge. In detta ipotesi dovrà applicarsi il quinto comma come se non fossero state mai sollevate obiezioni, oppure l'intero giudizio si estingue ferma restando la futura proponibilità dell'azione (se non prescritta o decaduta)? Naturalmente il problema assume tinte e valore diversi a secondo della parte, cui è favorevole la consulenza preventiva.

Se tutto va secondo la previsione normativa, e quindi se venga tempestivamente proposto il ricorso con la specificazione delle contestazioni, il tribunale a nostro avviso dovrà necessariamente ordinare una nuova consulenza tecnica, o almeno richiamare il C.T. che ha espresso il suo parere, affinché sia data congrua risposta alle critiche sollevate dalle parti. Se così è, si tocca con mano la poca utilità del congegno normativo, il quale finisce per complicare ed appesantire la controversia rispetto all'ordinario caso in cui il giudice disponga una consulenza tecnica.

6) In conclusione del breve *excursus* sulle nuove disposizioni processuali ci si deve chiedere se l'accertamento tecnico, imposto a pena di improcedibilità, sia realmente preventivo, cioè anteriore alla vera e propria introduzione del giudizio.

La risposta a mio parere è in ogni caso negativa, trattandosi in effetti di istruzione preventiva in corso di causa prevista dall'art. 699 c.p.c., di cui cambiano in parte i modi.

Ciò è particolarmente chiaro nell'ipotesi prevista dal secondo comma dell'art. 445 *bis*, quello in cui, proposto immediatamente il ricorso, il giudice fissi alle parti il termine di quindici giorni “*per la presentazione dell'istanza di accertamento tecnico*”.

Ma lo è anche nel caso previsto dal primo comma, dalla cui formulazione letterale è dato desumere che la presentazione dell'istanza di accertamento tecnico preventivo costituisce una modalità di proposizione della domanda per il riconoscimento dei propri diritti previdenziali. Essa, infatti, interrompe la prescrizione, deve rivolgersi in ogni caso al tribunale competente per il merito (non anche al giudice di pace), e deve comunque contenere precisi riferimenti alla situazione sostanziale dedotta in giudizio essendo, altrimenti, incomprendibile prima che inammissibile.

In definitiva, se un consiglio può darsi agli aventi diritto, ed a chi li assiste, per troncare subito buona parte dei dubbi segnalati è quello di inoltrare sempre e subito il ricorso previdenziale completo al giudice competente, e quindi instare per il c.d. accertamento preventivo quando questi avrà impartito il termine previsto dal secondo comma dell'art. 445 *bis*.