



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

Sezione controversie di lavoro e di previdenza ed assistenza, composta dai magistrati:

- | | |
|-----------------------------------|------------------|
| 1. dr. Giovanna Maria Rossi | Presidente |
| 2. dr. Rosa Bernardina Cristofano | Consigliere |
| 3. dr. Maristella Agostinacchio | Consigliere rel. |

riunita in camera di consiglio ha pronunciato in grado di appello all'udienza del 14 ottobre 2019 la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. 696/2016 R. G. sezione lavoro, vertente

TRA

IZZO MARIA LUCIA, nata a Torre Annunziata il 5.12.1935, rappresentata e difesa dagli avv.ti Gabriella Lauretta e Alessandro Lauretta presso il cui studio elettivamente domicilia in Trecase alla via Vesuvio n. 53

PARTE APPELLANTE

E

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS), in persona del Presidente p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Erminio Capasso in virtù di procura generale alle liti e con lo stesso elettivamente domiciliato in Napoli, Via A.De Gasperi n. 55

PARTE APPELLATA

Oggetto: appello avverso la sentenza del Tribunale di Napoli n. 557/2016, pubblicata il 26.02.2016.

RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE



Con ricorso depositato in data 23.03.2016 Izzo Maria Lucia proponeva appello parziale avverso la sentenza indicata in epigrafe con la quale il Tribunale di Torre Annunziata, in funzione di giudice del lavoro, aveva dichiarato cessata la materia del contendere in ordine al pagamento dei ratei dell'indennità di accompagnamento maturati con decorrenza dal giorno 19.11.2014 (richiesti in ragione del riconoscimento della condizione sanitaria in virtù del decreto di omologa notificato all'Istituto il 15.06.2015) ed aveva compensato per intero le spese del giudizio.

Lamentava l'appellante la erroneità della decisione nella parte in cui il Tribunale aveva compensato le spese di lite, in aperta violazione del principio di cui all'art. 92, comma 2, c.p.c. secondo il quale la compensazione totale o parziale delle spese è possibile solo in caso di reciproca soccombenza o assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti; che nella specie, alcuna di dette ipotesi era sussistente. Evidenziava anche che l'Inps aveva pagato la prestazione con i relativi arretrati solo nel corso del giudizio e non nei 120 gg., pur a fronte di un decreto di omologa ritualmente notificato all'Istituto; che in ogni caso l'invio del modello AP70 non era previsto dalla normativa in materia e dalle disposizioni regolamentari.

Chiedeva pertanto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, di condannare l'Inps al pagamento per intero delle spese relative al primo grado nell'importo ritenuto di giustizia nonché al pagamento delle spese del presente grado di giudizio con attribuzione.

L'Inps si costituiva, chiedendo il rigetto del gravame.

All'odierna udienza, la causa è stata discussa e decisa come da dispositivo in atti.

La Corte giudica l'appello infondato per le ragioni che si vanno ad esporre.

La doglianza attiene alla contestazione dei criteri seguiti dal giudicante per addivenire alla compensazione parziale delle spese di lite, in deroga ai principi generali in materia.

L'appellante, in sostanza, deduce che il primo giudice avrebbe errato nel ritenere che ella sia rimasta indifferente all'onere di collaborazione che le imponeva di certificare ed attestare il mancato ricovero presso le strutture con oneri a carico dello Stato perché tale onere non era previsto da alcuna disposizione normativa ed era contrastante con la prassi amministrativa descritta dalla ricorrente e disattesa dal primo giudice su rilievo della non vincolatività delle circolari menzionate.

Prima di esaminare direttamente il motivo di gravame, a Corte osserva che nel caso in esame occorre fare riferimento alla formulazione dell'art. 92, co. II, c.p.c. applicabile *ratione temporis* a partire dal 10.12.2014 (e ciò in virtù dell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 132 del 2014,



convertito, con modificazioni, nella legge n. 162 del 2014 ,norma che, per espressa previsione dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge citato, si applica ai procedimenti introdotti a decorrere dal trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore della relativa legge di conversione, avvenuta l'11 novembre 2014) secondo la quale la compensazione totale o parziale delle spese del giudizio , in deroga al principio cardine della soccombenza , è possibile solo in caso di reciproca soccombenza o assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti. Tuttavia osserva il Collegio che , nelle more del giudizio , la Corte Costituzionale con sent. n. 77 del 7 marzo 2018 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile, nel testo modificato dal citato art. 13, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni.

Nella parte motiva il giudice delle leggi ha affermato : ... *che contrasta con il principio di ragionevolezza e con quello di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.) aver il legislatore del 2014 tenuto fuori dalle fattispecie nominate, che facoltizzano il giudice a compensare le spese di lite in caso di soccombenza totale, le analoghe ipotesi di sopravvenienze relative a questioni dirimenti e a quelle di assoluta incertezza, che presentino la stessa, o maggiore, gravità ed eccezionalità di quelle tipiche espressamente previste dalla disposizione censurata.*

La rigidità di tale tassatività ridonda anche in violazione del canone del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.) e del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma, Cost.) perché la prospettiva della condanna al pagamento delle spese di lite anche in qualsiasi situazione del tutto imprevista ed imprevedibile per la parte che agisce o resiste in giudizio può costituire una remora ingiustificata a far valere i propri diritti.

16. Per la riconduzione a legittimità della disposizione censurata può anche considerarsi che più recentemente lo stesso legislatore, in linea di continuità con l'azione riformatrice degli ultimi anni, è ritornato alla tecnica normativa della clausola generale delle «gravi ed eccezionali ragioni». Infatti, dopo l'introduzione della disposizione attualmente censurata, il legislatore ha novellato alcune norme del processo tributario. In particolare l'art. 9, comma 1, lettera f), numero 2), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6 e 10, comma 1, lettere a e b, della legge 11 marzo 2014, n. 23), ha sostituito gli originari commi 2 e 2-bis dell'art. 15 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega governativa nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991 n. 413) ed ha, tra l'altro, previsto che le spese del giudizio possono essere compensate in tutto o in parte, oltre che in caso di soccombenza reciproca, anche «qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni» che devono essere espressamente motivate.



Ciò orienta la pronuncia di illegittimità costituzionale che si va a rendere nel senso che parimenti le ipotesi illegittimamente non considerate dalla disposizione censurata possono identificarsi in quelle che siano riconducibili a tale clausola generale e che siano analoghe a quelle tipizzate nominativamente nella norma, nel senso che devono essere di pari, o maggiore, gravità ed eccezionalità. Le quali ultime quindi– l'«assoluta novità della questione trattata» ed il «mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti» – hanno carattere paradigmatico e svolgono una funzione parametrica ed esplicativa della clausola generale.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ. nella parte in cui non prevede che il giudice, in caso di soccombenza totale, possa non di meno compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni.

L'obbligo di motivazione della decisione di compensare le spese di lite, vuoi nelle due ipotesi nominate, vuoi ove ricorrano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni, discende dalla generale prescrizione dell'art. 111, sesto comma, Cost., che vuole che tutti i provvedimenti giurisdizionali siano motivati....”

Alla luce di tale decisione e dunque della clausola generale delle «gravi ed eccezionali ragioni», come nella formulazione previgente, è possibile per il Giudice addivenire alla compensazione anche in altre ipotesi non tipizzate in base ad un procedimento valutativo che, soppesando la gravità delle ragioni che hanno determinato il comportamento processuale della parte soccombente ed ogni altro elemento rilevante, ne ravvisi l'idoneità a giustificare una deroga all'ordinario principio di cui all'art. 91, co. I, c.p.c.. A tal fine, potranno quindi risultare ancora utili elementi di riferimento quelli che già in passato la giurisprudenza ha indicato come di particolare consistenza, quali ad esempio (oltre le oscillazioni giurisprudenziali), oggettive difficoltà di accertamenti in fatto incidenti sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti, palesi sproporzioni tra l'interesse concreto realizzato dalla parte vittoriosa e il costo delle attività processuali richieste, comportamenti extraprocessuali nonché processuali non plausibili della parte vittoriosa in relazione alle concrete risultanze processuali (cfr. Cass., SS. UU, Sentenza n. 20598 del 30/07/2008, cit.).

Nella specie il Giudice di prime cure dopo aver dichiarato la cessazione della materia del contendere in ordine alla sorta capitale, ha compensato le spese del giudizio, ritenendo sussistere gravi ed eccezionali ragioni, in considerazione del fatto che la parte non aveva dato prova di aver tempestivamente inoltrato all'Istituto il modello AP70 (che è il modulo predisposto per comunicare il mancato ricovero, i redditi e gli altri requisiti socio-economici).

Ebbene alla luce della citata sentenza n. 77/2018 della Corte Cost. secondo la quale l'art. 92 cpc consente la compensazione delle spese di lite anche in relazione ad altre



analoghe gravi ed eccezionali ragioni rispetto a quelle enunciate nella medesima norma, dette ragioni ben possono essere ravvisate anche nel comportamento processuale ed extraprocessuale delle parti .

Al fine che ci occupa, si osserva che parte appellante aveva ottenuto, in sede di accertamento tecnico preventivo ai sensi dell'art. 445 bis CPC., provvedimento di omologa che riconosceva la sussistenza del requisito sanitario relativo all'indennità di accompagnamento con decorrenza dal 19 novembre 2014

Detto decreto veniva notificato in data 15.06.2015 mentre il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado veniva depositato il 19.10.2015 .

Quanto al modello AP70 dall'esame degli atti allegati al fascicolo di parte appellante risulta che tale dichiarazione veniva inviata tramite pec dall'indirizzo dei procuratori dell'odierna appellante solo in data 16.11.2015, cioè dopo la proposizione del ricorso di prime cure.

L'istituto, quindi, liquidava la prestazione tanto che all'udienza del 26.02.2016 veniva dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Dalla descritta sequenza temporale si evince che la liquidazione è avvenuta nel termine di 120 gg dalla certificazione della condizione di non ricovero.

Va ricordato che la norma di cui all'art. 445 bis c.p.c. , per la parte che ci occupa, al 5° co. così dispone:” (V). *In assenza di contestazione, il giudice, se non procede ai sensi dell'articolo 196, con decreto pronunciato fuori udienza entro trenta giorni dalla scadenza del termine previsto dal comma precedente omologa l'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del consulente tecnico dell'ufficio provvedendo sulle spese. Il decreto, non impugnabile né modificabile, è notificato agli enti competenti, che provvedono, subordinatamente alla verifica di tutti gli ulteriori requisiti previsti dalla normativa vigente, al pagamento delle relative prestazioni, entro 120 giorni.*

Come emerge, all'evidenza, sia dal dato letterale della disposizione che dalla finalità deflattiva del contenzioso in materia previdenziale ad essa sottesa, l'oggetto del procedimento di ATP è da ritenersi limitato alla sussistenza del requisito sanitario in contesa, non potendo lo stesso costituire titolo idoneo al riconoscimento del diritto alla prestazione assistenziale (o previdenziale) la cui verifica è demandata alla fase di concessione della provvidenza.

Tale disciplina è, del resto, in linea con le indicazioni legislative dettate in tema di riconoscimento delle prestazioni in materia di invalidità civile, nello specifico il DPR 689/1994 e l'art. 20 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102, titolato “Contrasto alle frodi in materia di invalidità civile” (che ha attribuito



all'INPS nuove competenze per l'accertamento dell'invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità) in attuazione del quale l'Istituto, con determinazione n. 189 del 20 ottobre 2009, ha definito il relativo disegno organizzativo e procedurale.

Entrambe le fonti normative operano un distinguo tra la fase di accertamento di accertamento sanitario e di concessione della provvidenza, prevedendo, per questa ultima, una procedura amministrativa funzionale alla verifica delle condizioni di riconoscimento (diverse da quelle sanitarie) cui è normativamente subordinato il diritto alla prestazione.

La soluzione che precede è, del resto, imposta sia dalla necessità di accertare a quale tra le diverse provvidenze connesse allo stato di invalidità (o cecità) l'istante intende accedere (stante il regime di incompatibilità previsto tra esse prestazioni ed altri benefici pensionistici o previdenziali), che di verificare la sussistenza di determinati fatti o stati non conosciuti né conoscibili dall'INPS, siccome non in possesso di altre P.A. (si pensi, ad esempio alla condizione di mancato ricovero in struttura pubblica a spese dello Stato, per la indennità di accompagnamento, o la frequentazione scolastica o di centri riabilitativi, per la indennità di frequenza, o, ancora, la condizione di disoccupazione per l'assegno di invalidità civile).

L' espressione *gli enti competenti* (cui il decreto di omologa è notificato) *provvedono subordinatamente alla verifica di tutti gli ulteriori requisiti previsti dalla normativa vigente, al pagamento delle relative prestazioni, entro 120 giorni, è, dunque, inequivoca nel richiedere, ai fini della erogazione, l'espletamento della procedura concessoria (id est la trasmissione della documentazione socio economica necessaria al riconoscimento del beneficio e le coordinate di pagamento)* .

Né, del resto, la soluzione che precede pare essere penalizzante per il beneficiario della prestazione se sol si consideri che questi ha la possibilità di accedere (direttamente o per il tramite del patronato di assistenza o del procuratore abilitato) alla pratica amministrativa avviata con la domanda di invalidità civile; di accedere alla modulistica ed alle informazioni relative ai requisiti socio economici richiesti per le relative provvidenze economiche e di inserire , anche nelle more della fase di accertamento sanitario, i dati necessari ad avviare la fase di concessione e liquidazione della provvidenza (cfr. determinazione n. 189 del 20.10.2009 con cui l'INPS in attuazione dell'art. 20 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102, titolato "Contrasto alle frodi in materia di invalidità civile ha definito il relativo disegno organizzativo e procedurale).

Né pare potersi dubitare della non conoscibilità da parte dell'INPS ad es. della condizione reddituale del soggetto , costituente elemento costitutivo della prestazione assistenziale, siccome



inerente ad una condizione soggettiva del beneficiario, ragion per cui l'incompletezza documentale non può ricadere in capo all'Istituto.

Corollario di quanto detto è che diventa del tutto irrilevante al fine che ci occupa anche la eventuale deduzione in ordine alla insussistenza di un onere di presentazione della domanda di concessione della provvidenza, con invio della documentazione relativa ai requisiti socio economici, in quanto non prevista dal procedimento di accertamento tecnico preventivo.

Nel caso in esame non vi è prova che la parte abbia trasmesso all'INPS, prima dell'introduzione del ricorso di prime cure, il c.d. modello l'AP 70, ossia il modulo predisposto per comunicare, nella specie, il mancato ricovero nonché le concrete modalità di pagamento.

Va ricordato che il mancato ricovero presso strutture pubbliche o con oneri a carico dello Stato è condizione di erogabilità dell'indennità di accompagnamento, il cui onere probatorio cede a carico del titolare della prestazione.

Nel caso di specie, come correttamente rilevato dal primo giudice, il pagamento della prestazione è avvenuto nel termine di 120 gg dalla produzione della certificazione nel corso del giudizio; in ogni caso, se vi è stato ritardo nel pagamento della prestazione assistenziale ciò è imputabile alla mancata e tempestiva collaborazione da parte dell'assistita. Va ricordato infatti che costituisce principio cardine del nostro ordinamento quello secondo cui il debitore deve essere posto nelle condizioni di effettuare l'adempimento e tanto nel quadro degli obblighi di buona fede e collaborazione nell'adempimento delle obbligazioni.

Nel caso di specie, dunque, non può ravvisarsi la sussistenza dei vizi lamentati atteso che il primo giudice ha dato contezza delle ragioni della compensazione, e la predetta motivazione costituisce argomentazione idonea a giustificare la disposta compensazione delle spese di giudizio.

Ritiene la Corte, dunque, che, non solo dalla motivazione della sentenza parzialmente impugnata ma anche dalla ricostruzione del fatto come in questa sede operata emergano elementi di coerenza e compatibilità con una pronuncia di compensazione delle spese di lite.

Alla luce di quanto esposto la sentenza impugnata si sottrae alle censure che le vengono rivolte e resiste al gravame.

Compensa tra le parti le spese del grado in ragione del contrasto giurisprudenziale originariamente determinatosi all'interno della sezione

Considerato che il gravame è stato proposto in epoca successiva al 31.01.2013, per cui si applica (v. Cass. 26566\2013) l'art. 1 comma 17 della legge 228\2012, che ha modificato l'art.13 del d.p.r. n.115\2002, mediante l'inserimento del comma 1 *quater*, a mente del quale, se



l'impugnazione principale o incidentale è respinta integralmente, o è dichiarata inammissibile o improcedibile, la parte che l'ha proposta è tenuta a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione a norma del comma 1 *bis*.

PQM

La Corte così decide: 1) Rigetta l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata; 2) compensa tra le parti le spese del grado; 3) dichiara la sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 13, comma 1 quater, del DPR 30 maggio 2002 n. 115, introdotto dall'art. 1, comma 17, della L. 24 dicembre 2012 n. 228.

Napoli, 14 ottobre 2019

Il Consigliere est.

Dr.ssa Maristella Agostinacchio

Il Presidente

Dr.ssa Giovanna Maria Rossi

