



IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2823 del 2022, proposto da:

~~Francesco De Nicola, Chiara Antella, Vincenzo Capasso, Romano Capasso, Nicola De Rosa, Annalisa Di Pino, Sabina Esposito, Marina Imbriani, Adriano Galati, Michele Marsella, Renato Paladino, Rosaria Pellacani, Enrico Riccio, Luigi Taffari~~, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimo Mazzucchiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Martiri D'Otranto 113;

contro

Ministero della Giustizia, Tribunale di Napoli Nord, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via Diaz 11;

Presidenza del Tribunale Ordinario di Napoli Nord, non costituito in giudizio

nei confronti

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicola Di Ronza,

Gianluca Tellone, Vincenzo Di Maio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

del “Protocollo di intesa tra il Tribunale di Napoli Nord e l’INPS in relazione ad aspetti macro organizzativi prodomici al servizio di accertamento delle operazioni peritali del contenzioso ex art. 445 bis c.p.c.” stipulato ad Aversa (Caserta) il 28 luglio 2021 (e comunicato ai ricorrenti in data 16 febbraio 2022) tra la Presidenza del Tribunale Ordinario di Napoli Nord e l’INPS-Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale;

di tutti i provvedimenti di adozione, di tutti gli atti presupposti e presupponenti, delle delibere, di ulteriori accordi tra PP.AA., dei provvedimenti e/o decreti comunque collegati di cui non si conoscono gli estremi e contenuti adottati dal Presidente del Tribunale di Napoli Nord con i quali si è deciso di dare esecuzione e approvare il Protocollo di intesa del 28 luglio 2021 per la sede centralizzata delle visite di CTU in ambito processuale previdenziale-assistenziale obbligatorio, anche a carattere regolamentare di portata generale e/o atti generali in quanto qui divenuti concretamente lesivi, collegati e preordinati o conseguenti, anche se non espressamente indicati per mancanza di pubblicità da parte dell’Amministrazione intimata”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell’INPS, del Ministero della Giustizia e del Tribunale di Napoli Nord;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 16 luglio 2025, il dott. Gianmario Palliggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con l'odierno ricorso, proposto per trasposizione, a seguito di opposizione, dell'originario ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, i ricorrenti in epigrafe indicati hanno impugnato, per l'annullamento, il protocollo d'intesa stipulato ad Aversa il 28 luglio 2021, ad essi comunicato in data 16 febbraio 2022, tra il Tribunale di Napoli Nord e l'INPS per regolamentare taluni aspetti macro organizzativi prodromici al servizio di accertamento delle operazioni peritali del contenzioso previdenziale, ai sensi dell'art. 445 bis c.p.c.

In sintesi, i ricorrenti sostengono i seguenti profili di illegittimità del protocollo impugnato:

1) eccesso di potere; violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 13 Convenzione EDU, degli artt. 3, 24, 111 e 113 Costituzione, degli artt. 44, 445-bis c.p.c. (in materia di attuazione dei principi del giusto processo per la ratio di velocizzazione dell'ATPO, secondo i principi di diritto di cui agli interventi nomofilattici della Corte Cass. 30860/19 e 37500/21), 175 c.p.c. ("direzione" del procedimento e prerogative del giudice nel governo della durata del procedimento), 90 disp. att. c.p.c. (prerogative del CTU nella fissazione del giorno, dell'ora e del luogo ove effettuare le operazioni peritali), con riferimento alla riserva di legge ai sensi dell'art. 38, comma 8, d.l. 98/2011 e ss. per preavviso all'INPS di 15 giorni per effettuare l'accertamento peritale per le ragioni organizzative dell'Istituto, in relazione all'allungamento progressivo dei tempi del giudizio di ATPO, ai sensi dell'art. 445 c.p.c. per il ritardo indotto dall'attesa della turnazione del gabinetto medico "centralizzato" tra il conferimento dell'incarico del consulente medico d'Ufficio e la visita peritale.

2) violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 24, 97 e 111 Cost., nullità per incompetenza assoluta.

Lesione del diritto di difesa della parte privata nel processo previdenziale, a vantaggio esclusivo in favore dell'INPS, con evidente disparità di trattamento.

3) violazione e falsa applicazione dell'art. 108, comma 2, Cost.; art. 90 disp. att. c.p.c.; Violazione dell'art. 4 disposizioni sulla legge in generale.

E' stato leso il principio, sancito dall'art. 108 Cost., teso ad assicurare l'indipendenza dei CTU i quali, pur da estranei, partecipano all'amministrazione della giustizia. L'imposizione della durata massima di 30 minuti - non solo in via "programmatica" come stabilito dall'impugnato Protocollo di Intesa, ma anche dalle rilevazioni "a consuntivo", come da nota presidenziale del 22 febbraio 2022 - rischia di rendere superficiale ed approssimativa la prestazione professionale.

Il CTU, peraltro, sarebbe condizionato dal rispetto delle misure organizzative a fronte della prospettiva di non ricevere futuri incarichi giudiziari, con evidente lesione dell'indipendenza ed autonomia della professione.

4) Eccesso di potere per omessa istruttoria; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 L. n. 241/1990.

Il protocollo impugnato presenta una carenza d'istruttoria nella parte in cui non censisce e non considera anche le cause "ordinarie" previdenziali iscritte a ruolo (seconda fase di opposizione di ATPO ai sensi dell'art. 445, comma 6-bis, c.p.c.), di pensione anticipata di vecchiaia con invalidità all'80%, per i riconoscimenti delle iscrizione nelle liste speciali di collocamento, per abbuoni pensionistici con invalidità civile maggiore del 74%, in concomitante svolgimento del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 80, comma 3, L. 388/2000, delle altre prestazioni legate agli stati invalidanti che hanno, come convenuto, lo stesso INPS, le cui CTU sono ugualmente calendarizzate nella sede centralizzata.

5) In merito alla "compressione", per contingentamento, della durata massima di 30 minuti per ciascun accertamento peritale, violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 24 e 111 Costituzione, dell'art. 194 c.p.c., violazione del diritto di difesa nell'ambito dei principi del giusto processo (Corte Cost., sentenza n. 143 del 2013), del divieto di discriminazioni nella tutela giurisdizionale tra cittadini in base alla provenienza geografica, con disparità di trattamento in danno dei residenti, ex art.

444 c.p.c. per la riserva assoluta di legge costituzionale in materia di uniforme applicazione.

Lesione delle tutele dei diritti sociali, della riservatezza e dell'identità personale, dell'ambiente sul territorio dello Stato (in analogia alla questione relativa all'applicazione delle tabelle risarcitorie elaborate dal Tribunale di Milano per motivi di equità sull'intero territorio nazionale; Cass. Civ., III sez. 7 giugno 2011, n. 12408 e 30 giugno 2011, n. 11402), tramite l'imposizione della durata massima di 30 minuti per ciascuna visita peritale centralizzata presso il Tribunale di Napoli Nord (confermato anche dalla rilevazione del numero degli accessi peritali effettuati "a consuntivo" dalla nota presidenziale del 22 febbraio 2022 dal 15 novembre 2021 al 17 dicembre 2021, relativi al primo mese di funzionamento).

6) nullità per contrarietà a norme imperative. Ai sensi del combinato disposto dagli artt. 11 e 15, comma 2, della L. 241/1990, le convenzioni tra pubbliche amministrazioni, oltre ai vizi propri degli atti amministrativi, soggiacciono anche alla disciplina privatistica in tema di obbligazioni e contratti. Ai sensi dell'art. 1418 c.c., il contratto è nullo qualora sia contrario a norme imperative (art. 108, comma 2, Cost.; art. 90 disp. att. C.p.c.; artt. 101, 111, 113, 24, 3, 97 Cost., art. 175 c.p.c.; art. 1 d. lgs. 240/2006; artt. 3 e 21-septies L. 241/1990, art. 38 Cost. e art. 445 bis c.p.c. nell'interpretazione costituzionalmente orientata secondo la sentenza della Corte Cost. 243/2014).

2.- Il Ministero della giustizia e l'INPS si sono costituiti in giudizio.

In particolare, l'INPS in via preliminare ha eccepito il difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti e, pertanto, la mancanza di una condizione dell'azione al momento dell'editio actionis; entrambi hanno eccepito l'ulteriore profilo di inammissibilità per carenza d'interesse ad agire. In ogni caso l'infondatezza nel merito delle questioni sollevate.

La causa è stata inserita nel ruolo dell'udienza del 16 luglio 2025, fissata nell'ambito del programma straordinario di smaltimento dell'arretrato nella giustizia amministrativa.

In vista dell'udienza, le parti hanno depositato memorie e repliche per ribadire le rispettive posizioni e replicare agli assunti avversi.

Svoltasi l'udienza, in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm., la causa è stata trattenuta per essere decisa.

DIRITTO

1.- Può soprassedersi dall'esame delle eccezioni in rito circa il difetto di legittimazione o comunque d'interesse ad agire dei ricorrenti, stante l'infondatezza nel merito delle questioni introdotte dalla parte ricorrente. Ciò in applicazione del principio di economia dei mezzi processuali che, secondo consolidata giurisprudenza amministrativa (Ad. plen. n. 5/2015; sez. IV, n. 3225/2017) e di legittimità (Cass. Civ., Sezioni Unite, n. 26242/2014 e n. 26243/2014), consente di derogare all'ordine delle questioni da esaminare, previsto dall'art. 276 c.p.c. a vantaggio dello scrutinio della ragione "più liquida" sulla base del paradigma sancito dagli artt. 49, comma 2, e 74 c.p.a.

La questione controversa è stata già affrontata da questa Sezione che, con le precedenti sentenze n. 4462/2014 e n. 6302/2018, ha respinto ricorsi analoghi nei quali si controverteva sull'accentramento delle funzioni peritali nei giudizi in materia di assistenza e previdenza obbligatoria, nel primo caso presso il Tribunale di Nola, nel secondo, presso il Tribunale Ordinario di Napoli Nord.

Le conclusioni alle quali è pervenuta la Sezione coi menzionati precedenti appaiono del tutto condivisibili e possono costituire l'impianto motivazionale anche della presente decisione.

Tanto in applicazione dell'art. 74 c.p.a. che, in ipotesi di precedente giurisprudenziale conforme, prevede la redazione della sentenza in forma semplificata ("Nel caso in cui ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata. La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto e di diritto ritenuto risolutivo

ovvero, se del caso, ad un precedente conforme”).

2.- Nel caso specifico, vanno aggiunti sinteticamente gli ulteriori profili alla base del rigetto.

In via preliminare si osserva che l'atto impugnato, il Protocollo d'intesa del 28 luglio 2021, stipulato tra il Presidente del Tribunale di Napoli Nord, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli Nord, l'Associazione Movimento Forense Napoli Nord, l'Associazione UIF, l'INPS ha quale oggetto l'impegno dell'Istituto Previdenziale:

- 1) a fornire arredi e strumentazione medica utile a garantire la piena operatività dei gabinetti medici che il Tribunale ha acquisito nella esclusiva disponibilità con contratto di comodato d'uso stipulato in data 28 luglio 2021 tra l'ASL Caserta ed il Tribunale di Napoli Nord avente ad oggetto la messa a disposizione di otto gabinetti medici (ed altri locali accessori), siti presso la sede di Aversa dell'ASL di Caserta, entrati così nell'esclusiva disponibilità e responsabilità del Tribunale (l'atto negoziale in questione è stato autorizzato dal Ministero della Giustizia);
- 2) a fornire un servizio di guardiania giornaliera durante le visite.

Il protocollo oggetto d'impugnazione, dunque, disciplina unicamente aspetti macro-organizzativi, senza coinvolgere profili che attengono al contenzioso previdenziale e che ovviamente sono disciplinati unicamente dalle disposizioni processuali del codice di rito civile.

Le modalità di svolgimento degli accessi peritali ed i profili di natura procedurale e processuale sono contenuti nell'ordine di servizio n. 190 del 5 ottobre 2021 col quale il Presidente del Tribunale di Napoli Nord ha disposto che, a fare data dal 15 novembre 2021, le operazioni peritali riguardanti il contenzioso, ex art. 445 bis c.p.c., siano svolte in modo accentrato presso l'ASL di Caserta, Centro Unico per le Operazioni Peritali (CUOP), sito in Aversa.

L'avvio di un modulo organizzativo che, sulla base di un sistema centralizzato delle operazioni peritali del contenzioso previdenziale ed assistenziale, è frutto di una scelta gestionale del Presidente del Tribunale di Napoli Nord e di un deliberato

contenente il consenso espresso dai magistrati della Sezione lavoro ad introdurre queste misure volte a razionalizzare lo svolgimento degli accertamenti peritali e renderli quindi più spediti.

Si osserva che l'ordine di servizio n. 190 del 2021 non è oggetto di specifica impugnativa, pur assumendo un ruolo rilevante nel fornire disposizioni organizzative, benché in attuazione del protocollo.

3.- Ciò premesso, può passarsi all'esame del primo motivo di censura, col quale parte ricorrente ha contestato l'eccesso di potere per diversi profili e la violazione delle norme costituzionali a tutela del diritto di difesa nonché del codice di procedura civile. Per omogeneità e parziale sovrapposizione dei relativi contenuti, il primo motivo può essere analizzato congiuntamente al quarto motivo, col quale i ricorrenti hanno contestato l'eccesso di potere per omessa istruttoria e falsa applicazione dell'art 3 l. 241/1990, concernente in particolare l'asserita sottostima del numero di accessi.

Entrambi i motivi sono infondati.

Questo TAR, con la menzionata sentenza n. 1683 del 2018 (R.G. n. 2288/2018), ha evidenziato che "l'organizzazione delle modalità di espletamento delle operazioni peritali, mediante determinazione del luogo presso il quale dovrà essere eseguita la consulenza, oltre a non ledere l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati titolari delle cause e la sfera di autonomia del consulente tecnico d'ufficio, rientra nei poteri organizzativi dell'attività del tribunale, di competenza del suo Presidente, a norma dell'art. 1 del D. Lgs. n. 240/2006.... La scelta organizzativa attuata dall'amministrazione rientra nella sfera di discrezionalità della P.A. non sindacabile dal giudice amministrativo se non per evidenti profili di illogicità ed irragionevolezza.".

La menzionata sentenza richiama, a sua volta, il precedente di questa Sezione n. 4462 del 2014.

Analizzando il contenuto dell'ordine di servizio n. 190 del 5 ottobre 2021,

emergono in maniera piana le ragioni che hanno indotto il Tribunale di Napoli Nord ad aderire al protocollo, sintetizzabili nell'esigenza di potenziare lo strumento deflattivo introdotto dall'art. 445-bis c.p.c., in ossequio al principio di ragionevole durata del processo anche tramite il ricorso a modelli di organizzazione volti a garantire il coinvolgimento delle parti interessate. In questa direzione, l'accentramento delle operazioni peritali rientra tra le "buone prassi" volte ad un concreto miglioramento dell'efficienza gestionale e della produttività del sistema, a beneficio dei ricorrenti, garantendo al contempo la partecipazione dell'INPS, a salvaguardia del principio dell'integrità del contraddittorio tra le parti.

Inoltre, in ossequio alla loro funzione di ausiliari del giudice, è previsto che i CTU espletino le operazioni peritali in uffici pubblici, i locali del CUOP in Aversa appartenenti all'ASL Caserta, i quali costituiscono articolazione del Tribunale di Napoli Nord.

Il modello organizzativo prevede un sistema accentrato delle operazioni peritali del contenzioso di cui all'art 445 bis c.p.c., con la funzionalità di otto gabinetti medici aperti dalle 13,30 alle 18,30 per cinque giorni alla settimana, dal lunedì al venerdì con programmazione di un numero massimo di 10 accessi giornalieri per ciascun gabinetto. Pertanto, ciascun gabinetto può ospitare un numero massimo di 50 accessi la settimana, in modo da assicurare lo svolgimento di 400 visite medico legali alla settimana, 1.600 visite medico legali al mese e, infine, 16.000 accessi all'anno (considerando l'apertura dei gabinetti medici per 10 mesi).

Giova altresì evidenziare che il richiedente, in sede di ATP, già dal verbale di conferimento dell'incarico al CTU, avrà immediata conoscenza, grazie all'accentramento, oltre che del luogo dello svolgimento delle operazioni peritali anche della data e dell'ora della visita.

La programmazione e l'accentramento delle visite consentono nel medio e nel lungo periodo, l'ordinato e celere svolgimento delle operazioni peritali e sono idonei a garantire il fabbisogno sezionale su base annuale, comprensivo delle visite di recupero.

Ed invero, in virtù delle rilevazioni statistiche estrapolate dal sistema S.I.C.I.D. risultano conferite n. 9326 CTU mediche nell'anno 2019.

I tempi medi di fissazione delle visite sono pari a 30/45 giorni dalla data di nomina e tengono conto dell'intervallo di quindici giorni che deve intercorrere dalla comunicazione all'INPS del conferimento e dell'accettazione del CTU, alla data di svolgimento della visita.

In conclusione, anche sulla base di questi oggettivi elementi statistici, la scelta organizzativa adottata col contestato Protocollo non presenta i paventati profili di illogicità o irragionevolezza, ma al contrario appare orientata in maniera concreta ad attuare le esigenze di celerità ed efficienza che caratterizzano il c.d. giusto processo di cui all'art.111 Cost.

Ad ulteriore conferma della ragionevolezza della scelta praticata dal Tribunale di Napoli Nord appare pertinente il richiamo alla nota del 16 febbraio 2022, col quale il Vice Capo di Gabinetto del Ministero della Giustizia sollecita i Presidenti dei Tribunali a intraprendere iniziative volte ad adottare la buona prassi dell'accentramento delle operazioni peritali in materia previdenziale e assistenziale.

4.- Col secondo motivo di ricorso, parte ricorrente deduce la violazione del principio costituzionale del giusto processo per disparità di trattamento tra le parti a vantaggio dell'INPS, con relativa lesione dei diritti della parte privata.

Il motivo è infondato.

La parte privata, avvalendosi delle prerogative difensive garantite dal processo civile, non intaccate dal protocollo, può nominare e fare partecipare il proprio consulente di parte sia presso un gabinetto privato che presso i locali del Centro unico per le Operazioni Peritali sito in Aversa, locali, come sopra chiarito, in esclusiva disponibilità del Tribunale di Napoli Nord.

La sede, ove vengono espletate le operazioni peritali, è da considerarsi, dunque, "luogo" nella disponibilità del Tribunale di Napoli Nord, in ossequio al principio della "terzietà del giudice".

In ogni caso, eventuali compressioni del principio di parità delle armi, trova i propri rimedi e la naturale sede nelle regole incompressibili del processo civile.

5.- Col terzo motivo, i ricorrenti lamentano la lesione dell'indipendenza dei CTU i quali, costretti al rispetto dell'intervallo di 30 minuti, renderebbero una prestazione professionale superficiale e approssimativa, nel timore di non corrispondere alle aspettative dell'Ufficio giudiziario che lo ha nominato e quindi di non potere ricevere ulteriori incarichi.

Col quinto motivo, paventano che la compressione della durata massima delle visite a 30 minuti, violerebbe il diritto di difesa ed introdurrebbe una discriminazione di tutela giurisdizionale su base territoriale.

I due motivi possono essere esaminati congiuntamente atteso che con gli stessi si discute del contingentamento dei tempi nell'espletamento delle visite peritali a 30 minuti.

Gli stessi si palesano infondati.

Il periodo di 30 minuti indicato nell'ordine di servizio è ordinatorio. Di ciò ne è conferma il modello dei verbali di conferimento incarico, utilizzati dai magistrati della sezione, nei quali all'indicazione della durata della visita segue la clausola "salvo diverse esigenze".

In ogni caso, è nella disponibilità di ciascun CTU, in ossequio alla loro autonomia professionale, di chiedere accertamenti diagnostici, sospendere e riprendere le operazioni peritali secondo il loro prudente apprezzamento e fissare, se del caso, tempi diversi.

Non si esclude per di più alle parti, tramite i loro difensori ed i CTP, laddove ne ravvedano la necessità, la nomina di ulteriori ausiliari del CTU.

Da un lato, quindi, la clausola di salvezza alla luce della quale è possibile che il CTU svolga l'accertamento secondo tempi più lunghi, dall'altro, la struttura presso cui sono svolte le visite, già completa di attrezzatura e personale addetto, rendono infondate le doglianze sollevate dai ricorrenti.

6.- Infondato si rileva infine anche l'ultimo motivo, col quale parte ricorrente

eccepisce la nullità radicale, ai sensi dell'art. 1418 c.c. del protocollo.

Il protocollo è un atto negoziale stipulato ai sensi degli artt. 11 e 15 L. n. 241/1990 tra due amministrazioni pubbliche, il Tribunale di Napoli Nord e l'INPS, ed altri soggetti ed organismi operanti nel settore giustizia, per assicurare una migliore e più efficiente organizzazione e programmazione delle visite peritali nei giudizi di ATPO ai sensi dell'art. 445-bis c.p.c.

Gli elementi di ragionevolezza, razionalità, di propensione a rendere più efficiente, di rispetto dei principi di buon andamento e di efficacia dell'azione amministrativa, in linea con l'art. 97 Cost. e con l'art. 1 della L. n. 241/1990 rendono del tutto inconferenti le prospettate nullità del protocollo per violazione di norme imperative.

7.- Si ravvisano le giuste ragioni, avuto riguardo al tema del contendere, per compensare le spese del giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa le spese del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso, in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2025, svoltasi in collegamento da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Paolo Severini, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere, Estensore

Federico Giuseppe Russo, Referendario

L'ESTENSORE
Gianmario Palliggiano

IL PRESIDENTE
Paolo Severini

IL SEGRETARIO

