

Patronati: per la prima volta insieme

In occasione del decennale della legge di riforma dei patronati (legge n. 152/01), per la prima volta, i quattro raggruppamenti principali, Cepa, Cipas, Cipla e Copas, fanno un bilancio della loro attività per rilanciare il ruolo sociale del patronato e valorizzare l'esperienza acquisita in oltre sessant'anni di lavoro per difendere e promuovere i diritti sociali e del lavoro.

Lo stanno facendo insieme in tante iniziative locali che, dopo il convegno inaugurale, svoltosi il 15 novembre scorso a Roma, sotto l'alto patronato del presidente della Repubblica e con il patrocinio del ministero del Lavoro, si stanno realizzando in alcune tra le principali città, come Torino, Bologna e Perugia. Un modo come un altro per ribadire che il prezioso ruolo sociale dei patronati non si è esaurito; anzi, in ragione della grave crisi economica e occupazionale, va rilanciato poiché cresce nel paese una domanda di tutela, specchio del disagio profondo in cui versa il mondo del lavoro. Nel nostro Paese i patronati rappresentano i soggetti che, più di ogni altro, agevolano il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. Lo dimostrano in maniera inequivocabile i dati del ministero del Lavoro, a cui spetta il compito di vigilare sulla loro attività. I ventinove patronati accreditati dal dicastero offrono servizi gratuiti con uffici aperti al pubblico sei giorni su sette, per complessive 6.890.872 ore annue; 21.838 sono gli uffici e i recapiti aperti nei piccoli e grandi comuni, dove lavorano 11.936 operatori sociali e 14.973 collaboratori volontari.

Nel 2010 i patronati hanno aperto complessivamente 6.448.274 pratiche riguardanti la previdenza, gli infortuni sul lavoro, l'accesso dei cittadini ai benefici socio-assistenziali; 4.962.721 sono state chiuse positivamente con il riconoscimento del diritto richiesto. Un lavoro immenso che fa del patronato un prezioso quanto indispensabile interlocutore sociale anche per un'amministrazione pubblica che vuole essere più vicina ai cittadini. **L. B.**



LA LEGGE 152/01 COMPIE 10 ANNI

I PATRONATI PER UN NUOVO VIA ALLA TUTELA

INCA CGIL: BILANCIO DI ATTIVITÀ

Per vincere il futuro

Con oltre 5 milioni di contatti e un milione 750 mila pratiche l'anno, l'Inca si conferma il primo patronato in Italia. Insieme alle strutture confederali della Cgil si interroga sulle nuove sfide per rilanciare l'attività di tutela individuale.

Lisa Bartoli

Si chiude il 2011 con un bilancio positivo per l'Inca, sia sotto il profilo qualitativo sia sotto quello quantitativo. Ogni tre persone che si rivolgono al patronato della Cgil, almeno una apre una pratica per ottenere il riconoscimento di un diritto, sia esso previdenziale o assistenziale. Le altre due chiedono ai sindacalisti della tutela individuale maggiori informazioni e un orientamento più preciso sulle normative legislative, in materia di pensioni, infortuni, malattie professionali, ammortizzatori sociali e disoccupazione. Gli ultimi dati disponibili (2010) parlano di un istituto con grandi potenzialità ancora da sviluppare che si potranno aggiungere agli oltre 5 milioni di contatti e ai 1.750.000 pratiche aperte. Il 66 per cento dell'attività investe la sfera pensionistica, il 26 per cento quella assistenziale e l'8 per cento riguarda la richiesta di indennizzi o risarcimenti per danni da lavoro. Se si considerano le pratiche chiuse nello stesso anno, la prevalenza di quelle di natura previdenziale aumenta al 76 per cento, flettono leggermente invece quelle assistenziali (17 per cento) e gli interventi riguardanti gli infortuni e le malattie da lavoro (7 per cento). Più nel dettaglio, per quanto riguarda le domande di invalidità civile, emerge una differenza rilevante tra le pratiche assistenziali aperte e quelle chiuse. A fronte del 26 per cento di pratiche se ne chiude il 17 per cento. A incidere fortemente sono soprattutto i comportamenti dell'Inps, che hanno contribuito a complicare la vita non soltanto ai cittadini, ma agli stessi patronati. Il quadro dell'attività dell'Inca è stato tracciato in occasione dell'incontro che si è svolto il 22 novembre scorso con i coordinatori regionali e i direttori delle aree metropolitane del patronato insieme ai responsabili di organizzazione regionali e delle Camere del lavoro metropolitane della Cgil. "Lo scopo dell'iniziativa - spiega Luciano Caon, del collegio di presidenza Inca - è quello di aprire un confronto con le strutture confederali per agevolare l'ampliamento della tutela individuale offerta dal patronato che, soprattutto a

causa della grave crisi economica e occupazionale, è diventato la principale cartina di tornasole del disagio profondo espresso dai tanti lavoratori e lavoratrici". Un impegno prezioso che si svolge sotto il controllo del ministero del Lavoro che, in base alla legge n. 152 del 2001, eroga ai patronati un finanziamento che matura grazie ai contributi previdenziali dei lavoratori e delle imprese. Questo sistema consente all'Inca di ricevere risorse, ma solo per una parte che corrisponde al 30 per cento del totale delle pratiche. Una parte rilevante dell'attività, infatti (70 per cento), pur rispondendo a una crescente domanda di tutela individuale, rientra nel lavoro quotidiano di orientamento per agevolare la conoscenza delle opportunità che le leggi nazionali e regionali riconoscono in materia di welfare nell'accezione più ampia del termine. Il cittadino, sia esso italiano o straniero, si rivolge all'Inca anche solo per avere un consiglio, un suggerimento su come muoversi nell'ambito della pubblica amministrazione. E non si tratta di attività di poco conto. Tra le prestazioni previdenziali, cosiddette non statisticabili, rientrano le indennità di disoccupazione ai lavoratori agricoli e non, richieste, verifica e rettifica delle posizioni assicurative, gli assegni al nucleo familiare, le indennità per maternità, la ricostituzione delle pensioni per motivi reddituali, l'indennità di mobilità o accredito dei contributi figurativi. Sono soltanto alcune tra le voci numerose alle quali non corrisponde alcun punteggio che dà diritto al rimborso ministeriale. Negli anni l'Inca ha costruito una rete capillare di presenza sul territorio che, soprattutto in ragione dell'attuale gravissima crisi economica e occupazionale, è diventata il principale punto di riferimento delle persone, a prescindere dalla loro posizione sociale. E le prospettive di crescita confermano la necessità di guardare oltre, poiché i continui cambiamenti legislativi, a cui sono soggetti sia i diritti del lavoro che di cittadinanza, renderanno ancora più complicato per il cittadino rivolgersi direttamente alla pubblica amministrazione per avere una prestazione. In questo contesto l'impegno del patronato è perciò destinato ad aumentare; a ciò si

aggiungano le novità insite nel processo di informatizzazione di tutte le procedure che la pubblica amministrazione sta imponendo per ogni tipo di richiesta che il cittadino intenderà rivolgerle. Nonostante l'analfabetismo informatico interessi circa il 50 per cento della popolazione italiana, ciascuna persona sarà costretta a fare i conti con un computer se vorrà dialogare con un ente pubblico. Di fronte a questo scenario gli operatori del patronato resteranno i soli soggetti intermedi in grado di gestire una domanda di tutela di queste proporzioni. "Un assaggio di ciò che potrà accadere nei prossimi anni - osserva Caon - lo abbiamo avuto in occasione della telematizzazione delle domande per le pensioni di invalidità. L'Inps, dopo aver introdotto la nuova procedura, dal gennaio 2010 ha gettato nel panico centinaia di migliaia di persone che, non a caso, si sono rivolte all'Inca". Nel 2010, di tutte le domande avviate dai patronati, l'Inca ne ha istruito il 31 per cento. In termini numerici questo ha significato che su un 1.150.000 richieste circa 400 mila sono state patrocinate dall'Inca. Se la pubblica amministrazione, così come ha già annunciato, dovesse rispettare le forzate tabelle di marcia, per completare il processo di telematizzazione, c'è da aspettarsi una imponente domanda di assistenza da parte di chi intenda rivolgere una qualunque richiesta di prestazione. Alcuni studi eseguiti da enti di ricerca e dallo stesso Inps indicano che, in virtù dello sviluppo dell'informatizzazione delle procedure negli enti pubblici, dal 1° aprile 2012 soltanto l'1,5 per cento dei cittadini sarà in grado di interloquire on line. Una prospettiva alla quale l'Inca si affaccia con l'intenzione di rafforzare il ruolo sociale finora svolto. E i dati della ricerca commissionata dall'Ispo di Milano per conto dei quattro raggruppamenti principali dei patronati (Cepa, Cipas, Cipla, Copas) parlano chiaro. Su un campione di 1.007 individui intervistati, il 93 per cento degli italiani conosce almeno un patronato, e il 43 per cento indica come sigla il quadrato rosso della Cgil. Un dato che la dice lunga sullo stretto legame tra l'attività strettamente sindacale della confederazione di Corso d'Italia e l'attività di tutela individuale svolta dall'Inca.

Dal gennaio 2012, il cittadino che chiede il riconoscimento di invalidità civile, per cecità, sordità, handicap, disabilità, inabilità (disciplinati dalla legge n. 222, del 12-6-1984) dovrà presentare al giudice competente l'istanza di accertamento tecnico sulle sue condizioni di salute, in base alle quali intende vedersi riconosciuto il diritto. La norma in vigore stabilisce che la definizione dell'accertamento tecnico preventivo costituisce "condizione di procedibilità" della domanda.

Concluse le operazioni di consulenza, il giudice, con apposito decreto, fisserà un termine perentorio, non superiore ai trenta giorni, entro il quale le parti dovranno dichiarare, con atto scritto depositato in cancelleria, se intendono contestare le conclusioni cui è pervenuto il Consulente tecnico d'ufficio (Ctu). Se non vengono sollevate contestazioni, il giudice conferma l'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze che scaturiscono dalla relazione del Ctu. Tale conferma si concretizza in un decreto, non impugnabile né modificabile, che viene notificato alle parti in causa. L'ente coinvolto, previa verifica degli ulteriori requisiti previsti dalla normativa vigente, provvede entro centoventi giorni al pagamento delle relative prestazioni. In caso di mancato accordo, la parte che ha sollevato contestazione alle conclusioni del Ctu ha tempo trenta giorni dalla formulazione del dissenso per depositare il ricorso.

A cura di **Rosa Maffei**
avvocato componente del collegio legale
Inca nazionale

La modifica delle regole processuali introdotta con il decreto legge del 6 luglio 2011, successivamente modificato dalla Legge di stabilità dello scorso novembre, costituisce una delle novità più rilevanti dell'intera manovra finanziaria ed è destinata a incidere profondamente sulle modalità finora in uso per la tutela in sede giudiziaria dei diritti dei cittadini invalidi.

In conseguenza di tale innovazione le controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap, disabilità, pensioni di inabilità e assegno di invalidità previste dalla legge 222/84, a partire dal gennaio 2012, dovranno essere introdotte con un'istanza finalizzata alla nomina e all'espletamento di una consulenza tecnica che, in via preventiva, dovrà verificare l'esistenza delle condizioni sanitarie per il diritto alla prestazione assistenziale e previdenziale rivendicata dall'invalido. La nuova norma riguarda esclusivamente le prestazioni erogate dall'Inps. Restano perciò escluse quelle rientranti nella competenza dell'Inail o nella competenza delle amministrazioni pubbliche. Pur rivolte nei confronti dell'Inps rimangono estranee al nuovo procedimento anche le controversie concernenti il riconoscimento di pensioni di reversibilità a figli inabili e l'assegno di accompagnamento disciplinato dalla legge 222 del 1984. Prima di esaminare in dettaglio la struttura del nuovo procedimento, la sua coerenza con gli obiettivi dichiarati, oltre che le conseguenze operative da essa indotte sulla funzionalità degli uffici giudiziari, sia consentito manifestare forti preoccupazioni poiché nel cambiamento delle regole processuali, non di rado, è insita una minaccia ai diritti sostanziali.

In effetti, al di là di un'apparente neutralità, la modifica delle regole processuali determina spesso effetti restrittivi, di non immediata percezione, del contenuto dei diritti stessi.

La recente esperienza legata all'intervento del legislatore del 2009 (legge n. 69, art. 46, comma 23) sulla modifica dei criteri di individuazione del giudice competente nei giudizi promossi da pensionati o assicurati italiani residenti all'estero costituisce di ciò esempio eloquente. La norma, apparentemente asettica e indolore, ha comportato, nei fatti, un restringimento della capacità di questi soggetti di mantenere integra la capacità di tutela in sede giudiziaria dei loro diritti.

Incidenza delle nuove regole sulla prassi giudiziaria esistente

I tentativi di ridurre l'area di erogazione delle prestazioni di natura sanitaria di invalidità civile si sono tradizionalmente concentrati, negli scorsi anni, su profili di natura sostanziale: diverse e ripetute sono state, nel corso degli anni, le ipotesi ventilate in sede di riforma legislativa sull'invalidità civile finalizzate, ad esempio, all'elevazione delle soglie di invalidità per il diritto alle prestazioni, o per l'introduzione di limiti di reddito maggiormente selettivi.



Ma l'allarme indotto da queste iniziative legislative, percepite subito come tentativi per la riduzione delle garanzie sostanziali, si è diffuso tra i cittadini invalidi e tra le loro organizzazioni con l'effetto di innescare una reazione immediata che ha scoraggiato le forze politiche promotrici anche in ragione del forte impatto di immagine e di resa elettorale che ne sarebbe derivato. Le innovazioni di natura processuale, all'opposto, si presentano come imparziali e neutre, salvo poi, in alcuni casi, rivelarsi, nella concreta esperienza applicativa, motivo di aggravio del percorso da seguire per ottenere in sede giudiziaria il riconoscimento di diritti.

I dichiarati intenti deflattivi del contenzioso

I primi commenti riportati dalla stampa all'introduzione dell'accertamento tecnico preventivo (Atp) sono rimasti sottotono, essenzialmente centrati sui (presunti) effetti deflattivi del contenzioso giudiziario dichiaratamente perseguiti. In effetti, le finalità dichiarate nel preambolo della norma paiono fortemente persuasive e accattivanti laddove richiamano motivi di riduzione del contenzioso e di alleggerimento del carico di lavoro dei tribunali.

La mole dei procedimenti in sede giudiziaria gestiti dall'Inps si presenta, si sa, di rilevante consistenza numerica, e il numero tende ad aumentare. Influisce sicuramente l'accentramento di funzioni gestionali in capo all'Inps di settori di attività che erano state tradizionalmente estranee, culminata con l'emblematica "annessione" dell'assistenza.

È, questa dell'assistenza, la materia per antonomasia dei grandi numeri, a cui si ricollegano i diritti di base di tutta quella parte di cittadinanza che bussa alla porta dello Stato sociale, sprovvista di posizione assicurativa, solo sulla scorta delle malattie sofferte e dello stato di invalidità che ne deriva, oltre che per lo stato di indigenza in cui versa. Il significato dei grandi numeri relativi ai procedimenti pendenti trova quindi una chiave di lettura diametralmente opposta a quella, spesso ventilata sulla stampa, per cui l'enormità delle cifre sarebbe frutto della cupidigia degli invalidi che perseguirebbero provvidenze non spettanti, a volte millantando e amplificando il loro stato di invalidità. Includere tutta la materia dell'invalidità civile nell'alveo istituzionale dell'Inps è stata sicuramente una scelta ben consapevole per i riflessi operativi che ne sarebbero derivati in termini di aggravio della funzionalità del processo civile. Altrettanto consapevole è stata la scelta di abolire il filtro selettivo in

sede amministrativa che è esistito fino al 2003, data in cui si ritenne che di esso si potesse fare a meno con l'effetto di riversare tutta la conflittualità in materia di invalidità civile nel processo, stabilendo, peraltro, il termine brevissimo della decadenza semestrale per l'avvio dell'azione giudiziaria.

Per cui se, in astratto, non può non convenirsi sull'opportunità di favorire l'obiettivo dichiarato nella manovra ed enfatizzato sotto l'intestazione "Processo civile ed altre disposizioni per la maggior efficienza della giustizia", dubbi consistenti si delineano quando si passa all'esame dello strumento adottato, vale a dire l'utilizzazione di un istituto di conciliazione nel campo dei diritti soggettivi (art. 445 bis del codice di procedura civile).

Valutazione circa la compatibilità tra la natura dei diritti previdenziali e assistenziali e le dichiarate finalità conciliative

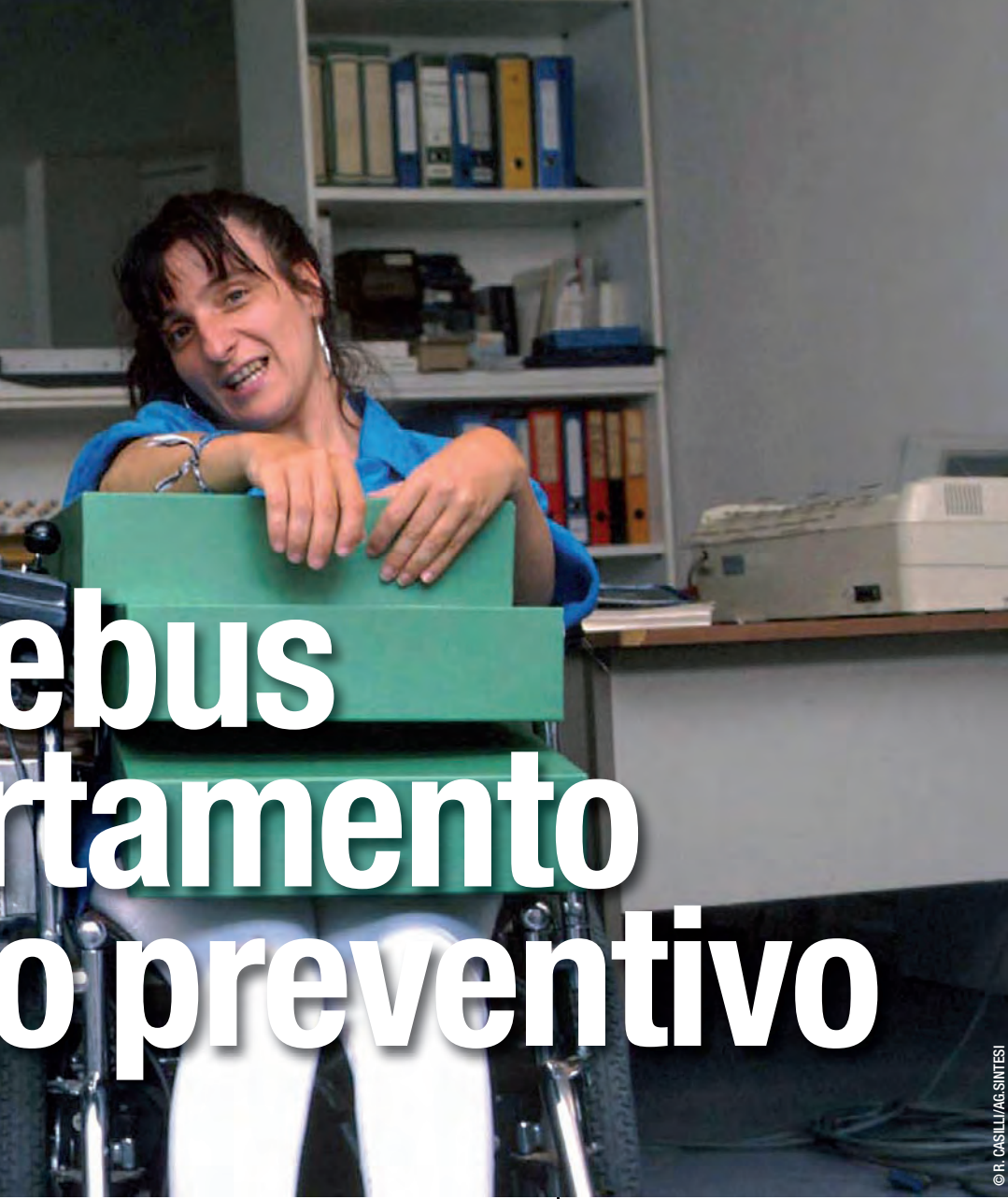
Una prima considerazione si impone, dunque, circa la compatibilità tra la funzione e la struttura del nuovo accertamento tecnico preventivo e quello al quale esso dichiaratamente rinvia, costituito dalla consulenza tecnica preventiva ex art. 696-bis del codice di procedura civile.

Il legislatore della manovra di luglio pare non aver considerato che tra i due procedimenti non solo non esiste alcuna affinità ma, all'opposto, si profilano vere e proprie antinomie e insanabili discordanze.

Il procedimento, di cui al 696 bis, è stato di recente introdotto nel 2005 e ha innovato il quadro normativo esistente con l'abbandono dei motivi cautelari fino ad allora tradizionalmente richiesti per l'ammissibilità dell'accertamento tecnico preventivo, e cioè la consistente prospettiva sul buon esito della causa e il rischio di perdere il diritto in conseguenza del ritardo. Invero, i cardini essenziali del procedimento anticipatorio del 2005 risultavano ben evidenziati dalla nuova disposizione: accertare e determinare l'ammontare di crediti derivanti da obbligazioni contrattuali non eseguite o da fatti illeciti.

Il tutto in ossequio, anche qui, agli obiettivi deflattivi del contenzioso civile per la composizione della lite. Nell'esame del nuovo istituto processuale va posta preliminarmente la valutazione della (in)compatibilità di struttura e di finalità con l'accertamento che di esso costituisce il modello di riferimento, e cioè quello disciplinato, appunto, dall'art. 696 bis. È stato ben messo in chiaro che quest'ultimo non rappresenta uno

ebus rtamento o preventivo



© R. CASILLI/AG.SINTESE

strumento cautelare di costituzione preventiva di un mezzo di prova, ma piuttosto un mezzo alternativo di risoluzione delle controversie con finalità innanzitutto conciliativa (Tribunale di Torino 31-3-2008, rel. Giusto in giurisprudenza di merito, 2008, 11, 2883). È un accertamento tecnico preventivo che si prefigge la composizione della lite, tant'è che la consulenza tecnica d'ufficio va disposta non già quando vi sia "urgenza di far verificare, prima del giudizio, lo stato dei luoghi o la qualità o la condizione di cose", ma quando si prospetti un contenzioso concentrato sull'accertamento, ovvero sulla determinazione di crediti che traggano fonte da una fattispecie di responsabilità civile e contrattuale (Tribunale di Trapani, 10-10-2006 - ord. Rel. Agozzino). I tentativi di dilatare gli ambiti dell'operatività della consulenza tecnica preventiva, ex art. 696 bis del codice di procedura civile, sono stati ritenuti impropri laddove è stato previsto che la richiesta sia inammissibile qualora le parti non controvertano soltanto sulla misura dell'obbligazione risarcitoria, ma anche sull'effettiva sussistenza della stessa, oltre che sull'individuazione del soggetto ad essa eventualmente tenuto (Tribunale di Milano, 17-4-2006, rel. Borrelli-Pc. ministero Salute in Giurisprudenza italiana, 2007, 10, 2268 contra Tribunale Milano 27-4-2009). A questo istituto processuale, dunque, la manovra di luglio aggancia l'esercizio dell'azione giudiziaria in materia di prestazioni assistenziali relative all'invalidità civile e di prestazioni di invalidità di natura previdenziale. Ma può ritenersi congruo e giustificato un tale rinvio in mancanza (e anzi in piena contraddizione) di quegli elementi omogenei e dei cardini di base delle controversie per le quali l'accertamento tecnico preventivo, ex art. 696 bis, è stato previsto? Nell'art. 696 bis l'accertamento tecnico preventivo concerne l'accertamento e la determinazione di crediti da obbligazioni contrattuali (o da fatto illecito) non eseguite o malamente eseguite; di qui la piena compatibilità dell'accertamento tecnico con lo scopo di composizione della lite. Diverso, e del tutto incompatibile, appare l'accertamento tecnico preventivo in materia assistenziale/previdenziale: in quest'ultima è del tutto assente il substrato da cui prende le mosse la disposizione di riferimento; cioè l'esistenza di crediti di natura privatistica compatibili con la finalità conciliativa che lo caratterizza. I diritti previdenziali e assistenziali, all'opposto, traggono origine da norme di legge, si configurano come diritti soggettivi perfetti e non sopportano

atti dispositivi o abdicativi in quanto diritti indisponibili. La giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente sottolineato l'indisponibilità dei diritti derivanti dalla disciplina in materia di assistenza e di previdenza sociale (v. artt. 128 rdl n. 1827/1935 e 69 della legge n. 153/1969, che escludono o rigorosamente delimitano la cedibilità, sequestrabilità e pignorabilità di pensioni, indennità o assegni previsti dalla normativa previdenziale) in quanto volti a tutelare interessi primari dei cittadini e, contemporaneamente, a realizzare interessi pubblici sovraordinati, connessi all'esigenza collettiva di evitare la povertà e l'indigenza di soggetti non più in grado di procurarsi mezzi adeguati per vivere a causa di eventi che ne limitino (fino a perderla) la capacità di svolgere un lavoro proficuo (cfr per tutte Cass. 23 gennaio 1989, n. 376 citata da Cass. civ. sez. lavoro, 17 febbraio 2000, n. 1770). Si può concludere con un fondato dubbio circa la compatibilità di tale strumento processuale a stretta vocazione conciliativa con la natura e con l'essenza dei diritti in materia previdenziale e assistenziale non demandabili neppure ad atti dispositivi del titolare, e tanto meno del consulente tecnico d'ufficio, e neanche dello stesso giudice che ne accerta l'esistenza e non li costituisce. Nel concreto, a ben riflettere, quali sono gli spazi conciliativi che sono riservati all'invalido che ritiene di trovarsi, ad esempio, nelle condizioni sanitarie di menomazione nella misura del 74 per cento (che costituisce la misura minima di invalidità per l'accesso all'assegno di assistenza)? Se questo invalido, per quieto vivere, accedesse a una soluzione intermedia, com'è insito in una logica conciliativa, per cui invece del 74 per cento da lui dedotto si accordasse su una valutazione del 70 per cento, come magari proposto dal consulente tecnico d'ufficio, non abdicerebbe alla radice al suo diritto? La legge non gradua l'importo delle prestazioni assistenziali in ragione della consistenza dell'invalidità sofferta; dunque l'ipotetico invalido potrebbe trovare conveniente rinunciare all'intera misura denunciata, accontentandosi della minore valutazione propostagli in nome della brevità e della certezza del risultato conseguito. La legge, al contrario, configura il requisito sanitario per i diritti in questione sull'esistenza o meno di soglie minime di invalidità, rilevando il loro superamento per il configurarsi o meno del diritto. Per l'ipotetico invalido, aspirante all'assegno mensile di assistenza, spazi conciliativi non si intravedono, giacché

Le nuove regole introdotte con la manovra finanziaria di luglio, in materia di contenzioso previdenziale

anche la valutazione di un solo punto percentuale difforme, poniamo del 73 per cento, magari proposta dal consulente tecnico d'ufficio, equivarrebbe al diniego del diritto. Anche l'ipotesi di graduire la decorrenza posticipandola rispetto alla data della decorrenza naturale, con riferimento alla domanda amministrativa, è una valutazione che non si attaglia alla natura non dispositiva del diritto previdenziale. Altro esempio: un lavoratore disabile rivendica l'accertamento del suo status quale portatore di handicap grave al fine di accedere ai benefici di riduzione oraria e di fruizione dei permessi ai sensi della legge n. 104 del 1991. Quali possibilità conciliative si realizzano in concreto, considerato che solo la verifica dello stato di disabilità lo mette nelle condizioni di rivendicare presso il suo datore di lavoro i benefici a cui aspira? E ciò senza considerare che la sua richiesta non ha un risvolto monetario per il passato sul quale, malamente, potrebbero intravedersi impropri ambiti conciliativi.

Le lacune della disposizione e le incertezze che ne derivano

Le norme alle quali, per espressa previsione del nuovo art. 445 bis, va raggugliato l'iter del nuovo procedimento giudiziario sono le seguenti:

- Art. 696 bis del codice di procedura civile "in quanto compatibile" (con riguardo al ruolo conciliativo attribuito al consulente tecnico d'ufficio).
- Art. 10 comma 6 bis dl 30-9-2005 n. 203 (obbligo di comunicazione a pena di nullità al direttore provinciale Inps a fini di assistenza alle operazioni peritali del consulente di parte Inps) con l'intento di rendere più semplice la partecipazione del medico legale Inps, rispetto alla partecipazione dell'eventuale consulente di parte dell'invalido.
- Art. 195 del codice di procedura civile nel testo novellato dalla legge n. 69/2009: relazione di consulenza tecnica di ufficio che va trasmessa alle parti nel termine fissato dal giudice; trasmissione al consulente tecnico d'ufficio delle osservazioni delle parti nel termine fissato; deposito della relazione finale con sintetica valutazione delle osservazioni delle parti.

Ai rilievi esposti nel paragrafo che precede si accompagna anche quello dell'estrema lacunosità della disposizione, come delineata dal 445 bis e tale da lasciare in ombra punti nodali della nuova disciplina procedimentale. Il richiamo all'art. 696 bis, evocato come modello di riferimento (in quanto compatibile), fornisce scarse risposte. A parte il richiamo all'art. 694 (fissazione con decreto dell'udienza di comparizione e termine perentorio per la notifica), gli altri riferimenti utili ricavabili dal 696 bis sono il comma 3 (se la conciliazione non riesce, ciascuna delle parti può richiedere che la relazione venga acquisita nel successivo giudizio di merito), il comma 4 che fa richiamo a tutti gli articoli disciplinanti la fase di accertamento peritale (compresa quindi la nomina di Consulente tecnico preventivo) e non solo l'art. 195. Il comma 2 del 445 bis detta criteri regolativi della fattispecie del mancato

rispetto dell'obbligo di presentazione dell'istanza di accertamento tecnico preventivo con il rinvio implicito (va ritenuto, seppur non previsto) al criterio di cui all'art. 443 ("l'improcedibilità della domanda può essere eccepita dall'ente previdenziale a pena di decadenza non più con la memoria difensiva tempestivamente depositata dieci giorni prima dell'udienza di discussione: qui l'Ente non si costituisce con memoria"). Tuttavia, anche in difetto di tempestiva eccezione, l'improcedibilità può essere rilevata d'ufficio nella prima udienza da parte del giudice, il quale sospende il giudizio e assegna al ricorrente un termine perentorio di quindici giorni per la presentazione dell'istanza. La norma non offre alcuna specificazione riguardo all'onere e ai termini per la riassunzione, dovendosi ipotizzare che la regola debba essere attinta dall'art. 443 del codice di procedura civile (centottanta giorni dalla cessazione della causa della sospensione). Ma il vuoto che si profila più stridente e impegnativo da risolvere alla vigilia dell'entrata in vigore del nuovo istituto processuale, è la disposizione contenuta al terzo comma in cui si legge che "la richiesta di espletamento dell'accertamento tecnico interrompe la prescrizione". Il mancato richiamo all'effetto impeditivo della richiesta di accertamento tecnico preventivo sul decorso del termine decadenziale (in particolare quello semestrale ex art. 42, comma 3, del dl 30 settembre 2003, n. 269, convertito per le prestazioni assistenziali) si prospetta come una delle più serie lacune della nuova disciplina. Non si profila sufficientemente tranquillizzante la considerazione che, in quanto atto obbligatoriamente previsto dalla legge, esso deve farsi rientrare tra le cause che impediscono la decadenza ex artt. 2966 e 2967 cc. Né pare contribuire a mitigare l'allarme il rilievo che la norma di cui al terzo comma dell'art. 445 bis, nel menzionare il solo effetto interruttivo della prescrizione, lungi dall'escludere l'impedimento del decorso della decadenza, abbia inteso introdurre una disposizione innovativa (e migliorativa) del regime prescrizionale, laddove attribuisce effetti interruttivi non già alla notifica dell'atto introduttivo del procedimento, bensì alla mera presentazione dello stesso. Le conseguenze in gioco implicano effetti di particolare rilevanza (perdita di tutti i ratei maturati della provvidenza azionata) e responsabilità per i professionisti chiamati a far valere i diritti in sede giudiziaria, sicché in diversi ambienti del mondo forense pare diffondersi il proponimento di attivare a scopo cautelativo il giudizio ordinario per poi, una volta sospeso, promuovere l'accertamento preventivo. Tali prassi vanno evitate in ragione dell'ulteriore effetto disorganizzante che ne deriverebbe, sicché nello scorcio di tempo che ci separa dall'entrata in vigore del 445 bis, all'allarme va data risposta adeguata attraverso prese di posizione sia degli organi della magistratura di autorevole fonte dottrinale sia della stessa avvocatura dell'Inps. • SEGUE A PAGINA 20

R Rassegna Sindacale
Settimanale della Cgil

Direttore responsabile Paolo Serventi Longhi
A cura di Patrizia Ferrante

Grafica e impaginazione
Massimiliano Acerra, Ilaria Longo

Editore Edit. Coop. società cooperativa di giornalisti,
Via dei Frenetani 4/a, 00185 - Roma
Iscritta al reg. naz. Stampa al n. 4556 del 24/2/94

Proprietà della testata Ediesse Srl

Ufficio abbonamenti
06/44888201 fax 06/44888222
e-mail: abbonamenti@rassegna.it

Ufficio vendite
06/44888230 fax 06/44888222
e-mail: vendite@rassegna.it

Stampa Puntoweb Srl,
Via Variante di Cancelliera, 00040 - Ariccia, Roma
Chiuso in tipografia lunedì 12 dicembre ore 13

Esperienze 
IL GIORNALE DELLE TUTELE A CURA DEL PATRONATO DELLA CGIL

A cura di Lisa Bartoli (coordinamento),
Sonia Cappelli

A titolo puramente descrittivo si riassumono le sequenze del nuovo iter processuale e del subprocedimento relativo allo svolgimento della consulenza tecnica di ufficio.



Prestazioni di invalidità civile → entro sei mesi dalla notifica del verbale
Prestazioni previdenziali → entro il triennio maggiorato dell'iter amministrativo

Deposito dell'istanza di Accertamento tecnico preventivo

L'atto introduttivo riferibile all'art. 442 codice procedura civile va sottoscritto da un avvocato e su mandato (autenticato) di parte. Per esso valgono le regole consuete; l'atto medesimo deve limitarsi a esporre le condizioni sanitarie comprovanti lo stato di invalidità e il raggiungimento della soglia, mediante l'allegazione di idonea documentazione sanitaria, eventualmente supportata da perizia di parte. Va formulata dichiarazione, ai sensi dell'art. 152, di disposizioni attuative del codice di procedura civile, ai fini dell'esonero dalle spese di lite in caso di soccombenza.

Il giudice emette decreto con fissazione della data dell'udienza lasciata, quanto a data, alla sua determinazione.

Notifica del decreto anche al consulente tecnico d'ufficio

Udienza di comparizione delle parti e di conferimento dell'incarico peritale con emissione di ordinanza con specificazione delle date:

- di avvio delle operazioni peritali;
- di trasmissione alle parti della bozza redatta dal consulente tecnico d'ufficio;
- di deposito dell'elaborato peritale ex art. 195 codice procedura civile.

Concluse le operazioni peritali

- il Ctu trasmette alle parti la bozza di relazione;
- le parti nel termine concesso formulano le proprie osservazioni;
- il consulente tecnico d'ufficio redige la relazione finale tenendo conto delle osservazioni delle parti e la deposita nel termine assegnato.

Depositata la relazione di consulenza tecnica, il giudice emette un **decreto** con cui fissa per le parti un termine non superiore a trenta giorni per il deposito di una nota di dissenso.

Mancato deposito della nota di dissenso

Il giudice **omologa il decreto** non impugnabile e provvede sulle spese. In caso di *consulenza tecnica d'ufficio favorevole*, il ricorrente notifica all'Inps il decreto omologato. L'Istituto, a sua volta, procede alla verifica dei requisiti amministrativi e reddituali e *nei centoventi giorni* è tenuto al pagamento delle prestazioni.

Deposito della nota di dissenso della parte privata

Entro trenta giorni la difesa dell'invalide deve depositare il **ricorso introduttivo ordinario** contenente a pena di inammissibilità i motivi di contestazione e la prova della sussistenza dei requisiti amministrativi, reddituali e contributivi.

Deposito della nota di dissenso da parte dell'ente

Incombe all'ente l'avvio del giudizio ordinario nei trenta giorni successivi. La disposizione lascia in ombra gli effetti della mancata proposizione del giudizio ordinario da parte dell'Inps con riguardo a una relazione di consulenza tecnica che il giudice non ha omologato in quanto oggetto di tempestivo dissenso da parte dell'Inps, ma non seguita dal previsto giudizio ordinario.

Maffei
 DA PAG. 19

Invalidità: i rebus dell'accertamento tecnico preventivo

Le contraddizioni del nuovo procedimento con le finalità dichiarate

In caso di consenso della parte privata alle conclusioni peritali con il riconoscimento delle condizioni sanitarie con il decreto omologato e notificato, all'Inps vengono concessi centoventi giorni, quale termine entro il quale l'ente deve provvedere al pagamento delle eventuali provvidenze. In tempi in cui le operazioni per via informatica si sono generalizzate, il termine pare davvero sovradimensionato anche perché nella maggioranza dei casi gli accertamenti da eseguire sono davvero minimi; sicché un lasso di tempo di quattro mesi sembra incongruo, sia alla luce dei dichiarati intenti semplificatori del legislatore, da un lato, sia in considerazione della necessità e dell'urgenza dei cittadini a usufruire di prestazioni accordate, dall'altro. Quali conseguenze produrranno il mancato rispetto del termine e il protrarsi dell'inerzia dell'ente? Il decreto omologato, che non è munito di formula esecutiva, potrebbe essere portato avanti al giudice per l'adozione di una statuizione di condanna da far valere come titolo e, in caso di prestazioni assistenziali immediatamente quantificabili, in quanto commisurate a importi predeterminati ex lege, potrà essere richiesto decreto ingiuntivo. La nuova misura non offre garanzie circa l'abbreviazione della durata dei processi: poiché nessuna disposizione precisa i tempi della fissazione della prima udienza per la nomina del consulente, né quelli assegnati per redigere la relazione, che rimangono affidati alla discrezionalità del giudicante. Inoltre il rischio della duplicazione dei giudizi non pare affatto remoto. L'ente procede alla liquidazione delle provvidenze, dopo aver accertato

l'esistenza degli altri requisiti richiesti dalle norme per il conseguimento delle prestazioni. In caso di verifica della inesistenza di uno di detti requisiti, l'Inps (la norma non lo specifica) dovrà emettere un provvedimento di diniego motivato sul quale si avvierà un nuovo giudizio, questa volta ordinario, per l'accertamento dei requisiti ritenuti carenti. La norma capovolge l'ordine logico-processuale della verifica dei presupposti di legge e può dar luogo facilmente a incongruenze: non è più logico far precedere la nomina del Ctu dall'esame dei presupposti amministrativi, al fine di evitare che la loro mancanza faccia diventare l'accertamento preventivo inutile perché eseguito "al buio"? Gli intenti di deflazionare il contenzioso e di abbreviare la durata del processo, nonché di alleggerire le incombenze degli uffici giudiziari sembrano, dunque, del tutto improbabili da realizzare: vero che il numero delle udienze si ridurrà, ma gli stessi giudici e le cancellerie saranno oberati da consistenti incumbenti fuori udienza vincolati a termini e ad attività precise. A fronte della riduzione a una sola udienza per la comparizione delle parti e per il conferimento dell'incarico e giuramento, il giudice sarà tenuto, alla stregua del nuovo procedimento, a un notevole aggravio dell'attività da svolgersi fuori udienza (oltre al decreto per la fissazione dell'udienza, il giudice dovrà, una volta depositata la relazione peritale, fissare il termine alle parti per l'espressione del dissenso, esaminare la nota motivata ai fini della eventuale rinnovazione delle indagini peritali, ex art. 196 del codice di procedura civile espressamente richiamato dall'art. 445 bis, omologare la Ctu non opposta). Le cancellerie, dal loro canto, dovranno provvedere ad adempimenti aggiuntivi, quali la

notifica del decreto di fissazione del termine per il deposito della dichiarazione di dissenso, monitorare il fascicolo per la verifica del tempestivo deposito a cura delle parti del dissenso stesso, effettuare la notifica dell'eventuale provvedimento di rinnovo della Ctu, provvedere al rilascio degli atti per la fase ordinaria. L'art. 27, lett. f della Legge di stabilità n. 183 del 12 novembre 2011 è intervenuto sull'articolo 445-bis e ha ripristinato la disposizione già contenuta nel dl 6 luglio 2011, n. 98, e poi eliminata in sede di conversione, che stabilisce l'inappellabilità delle sentenze rese a conclusione del giudizio sorto in esito alle contestazioni delle parti rispetto alle conclusioni del consulente tecnico. La previsione dell'inappellabilità della sentenza comporta la sua (teorica) impugnazione per cassazione ai sensi dell'art. 111, comma 7 Cost. E ciò con buona pace dei dichiarati e clamorosi elevati carichi di lavoro della Corte di Cassazione che, in conseguenza di tale disposizione, rischiano di aggravarsi ulteriormente. Nonostante tutto, tuttavia, è prevedibile che lo sfoltoimento dei procedimenti giudiziari avrà luogo. Ma non in virtù di una equità e razionalità del nuovo sistema, che per quanto sopra detto è difficile intravedere, ma perché i termini brevi che esso introduce ne costituiranno un sicuro e irrimediabile viatico. Sarà la concatenazione a ritmi così ravvicinati del gioco del contraddittorio sugli esiti peritali a segnare l'effettività o meno della tutela dei diritti in gioco. Sarà la capacità di esprimere dissenso sulla perizia entro il termine fissato dal giudice (indicato peraltro nella sua estensione massima e non in quella minima) e conseguentemente di procedere al tempestivo deposito del ricorso introduttivo entro i successivi trenta giorni, con esplicitazione dei

motivi medico-legali della contestazione, che faranno la differenza per l'esito dei giudizi. All'enfasi attribuita al ruolo del consulente tecnico d'ufficio – che diviene centrale e dirimente – deve corrispondere un altrettanto rafforzato ruolo e capacità di difesa nonché di affidabilità nel contraddittorio dei consulenti di parte. Sui consulenti d'ufficio: l'amplificazione della loro funzione in sede processuale rende indispensabile e improcrastinabile l'impegno per ottenere garanzie dagli organi di dirigenza dei tribunali sull'affidabilità degli elenchi dei professionisti "a disposizione" degli uffici giudiziari. I fiduciari dei giudici debbono essere dotati di reali e specifiche competenze. C'è inoltre da rivendicare che i consulenti d'ufficio siano immuni nel modo più assoluto da "conflitti di interessi". È corretto che chi svolge o ha svolto attività professionale per l'Inps, o partecipa alle Commissioni di valutazione dell'invalidità civile, sia chiamato come consulente in una perizia che vede l'Istituto come parte in causa? Il nuovo sistema, se impone una nuova centralità del consulente d'ufficio, rende indispensabile la speculare ridefinizione del ruolo dei consulenti medici di parte. Sarà necessario mettere a fuoco nuovi modelli operativi che delineino una rinnovata e vincolante alleanza tra l'azione degli avvocati e dei medici consulenti di parte, perché è dalla loro proficua interazione che deriverà l'effettività della tutela offerta al cittadino. Questa alleanza va (ri)definita in sequenze precise con una serie di regole comportamentali in cui il ruolo dei professionisti risulti ben delineato, sia per le funzioni da svolgere sia per le responsabilità professionali che ne possono derivare.