

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3979

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MATARRELLI, ARTINI, BALDASSARRE, BECHIS, BRIGNONE, CIVATI,
ANDREA MAESTRI, MARTI, PASTORINO, SEGONI, TURCO**

Abrogazione del settimo comma dell'articolo 445-*bis* del codice di procedura civile, in materia di appellabilità del giudizio nelle controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatorie

Presentata il 15 luglio 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il processo del lavoro e quello previdenziale, entrambi inseriti nell'alveo del modello ordinario semplificato, sono stati, sin dall'origine dell'attuale formulazione introdotta dalla legge 11 agosto 1973, n. 533, oggetto di interesse per il legislatore che si è, ripetutamente, cimentato in modifiche e riforme della normativa vigente, inserite nel contesto della riorganizzazione dell'intero sistema processuale civile.

L'articolo 445-*bis* del codice di procedura civile ha ridisegnato il processo previdenziale in caso di 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 legge 12 giugno 1984, n. 222. Chi intende proporre in giudizio

domanda per il riconoscimento dei propri diritti deve presentare, con ricorso al giudice competente ai sensi dell'articolo 442 del codice di procedura civile, presso il tribunale del circondario in cui risiede l'attore, istanza di accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere. Il giudice procede a norma dell'articolo 696-*bis* del codice di procedura civile, in quanto compatibile, nonché secondo le previsioni inerenti all'accertamento peritale di cui all'articolo 10, comma 6-*bis*, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e all'articolo 195 del codice di procedura civile.

La ragione determinante dell'emana-
zione, a nostro avviso discutibile, dell'in-

tervento legislativo risiede nel fatto che le corti di appello, in particolare le sezioni lavoro e previdenza, erano, e sono tuttora, sommerse da grandi quantità di cause previdenziali nelle materie dette.

Il settimo e ultimo comma dell'articolo 445-*bis* sancisce, infatti, l'inappellabilità delle sentenze di primo grado. L'inappellabilità del giudizio è stata inizialmente introdotta dall'articolo 38 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, successivamente soppressa dalla legge di conversione 15 luglio 2011, n. 111, e poi ripristinata dall'articolo 27, comma 1, lettera *f*), della legge 12 novembre 2011, n. 183.

Le sentenze quindi, lo si ribadisce, possono essere impugnate solo con ricorso ordinario in cassazione *ex* articolo 360, primo comma, del codice di procedura civile, essendo pronunciate solo in unico grado e per tutti i motivi in esso previsti.

L'intento di predisporre uno strumento alternativo al processo ordinario di cognizione per la risoluzione di controversie fondate essenzialmente sulla sussistenza o meno di requisiti di natura sanitaria, in relazione alle quali è preminente l'attività svolta dagli ausiliari del giudice e delle parti, ci appare iniquo e, soprattutto, incostituzionale. Infatti la limitazione all'appello si pone, a nostro avviso, in contrasto con il principio di ragionevolezza, desunto dall'articolo 3 della Costituzione, non tanto e non solo perché distinguerebbe tra cittadini che si rivolgono al giudice previdenziale e cittadini che si rivolgono al giudice civile in genere, ma anche perché porrebbe una disparità di trattamento in relazione a fattispecie ugualmente tese a conseguire prestazioni previdenziali o assistenziali di invalidità, non adeguatamente giustificata dalle caratteristiche dalle finalità del giudizio e dalle proclamate esigenze di celerità. Nel caso di due soggetti, entrambi affetti da patologie ugualmente invalidanti, essi verrebbero a trovarsi in condizioni di diritto disomogenee, a seconda che sia in contestazione il requisito sanitario utile per l'accesso al beneficio o al contrario quello amministrativo o contributivo, e solamente nel secondo caso resterebbe salva la pos-

sibilità di godere del diritto di un giudizio di merito di secondo grado.

La limitazione a un unico grado di giudizio per l'accertamento della sussistenza del requisito sanitario ridurrebbe di fatto, per l'invalido, la possibilità di contestare il merito del rapporto, potendo egli dolersi per esclusivi motivi di legittimità dell'unica pronuncia conseguibile sul punto.

La *ratio* dell'intervento legislativo, data dall'accelerazione del procedimento mediante la negazione del rimedio dell'appello, rischierebbe di essere vanificata, in quanto la parte ricorrente è obbligata a ricorrere nuovamente al giudice al fine di ottenere la condanna al pagamento della prestazione, nel caso di mancato spontaneo adempimento da parte dell'istituto previdenziale, pur nella presenza di tutti i requisiti costitutivi del diritto, attesa la natura dichiarativa della statuizione resa ai sensi dell'articolo 445-*bis*, sesto comma, del codice di procedura civile, limitata all'accertamento della sussistenza del presupposto sanitario.

L'intento di deflazionare il contenzioso e di abbreviare la durata del processo è così fallito e produce una differenziata considerazione processuale del soggetto invalido, a seconda del diverso presupposto costitutivo del diritto in contestazione. In sostanza, la sentenza resa all'esito del giudizio di cui all'articolo 445-*bis*, sesto comma, e la celerità del procedimento da cui la stessa ha origine, non renderebbe la posizione dell'invalido più garantita proprio nel momento in cui egli avrebbe bisogno di una tutela cognitiva piena avente a oggetto il proprio diritto.

Infatti, tenuto conto che per le controversie assistenziali e previdenziali in cui siano in contestazione requisiti diversi da quello sanitario, nonché per le controversie concernenti il riconoscimento di pensioni di reversibilità ai figli invalidi, degli assegni di assistenza personale e continuativa di cui alla legge 12 giugno 1984, n. 222 (Revisione della disciplina della invalidità pensionabile), e della pensione di vecchiaia anticipata per motivi d'invalidità, il soggetto può esercitare un'ordinaria azione di cognizione, non sarebbe ragionevole il di-

verso trattamento riservato all'invalido che richieda l'accertamento del requisito sanitario per il godimento delle prestazioni, trattandosi di fattispecie sostanzialmente identiche e, comunque, di pronunce finalizzate all'accertamento del proprio diritto e all'esistenza del rapporto.

L'illegittimità costituzionale della normativa censurata sarebbe rilevabile, altresì, in relazione all'articolo 111 della Costituzione, nonché all'articolo 24 della Costituzione per l'accesso all'azione giudiziale, incidendo sull'esplicazione del diritto di difesa. La preclusione all'appello e la previsione di un unico grado di merito non troverebbe nel procedimento innanzi evidenziato un fondamento ragionevolmente commisurato alla entità della limitazione apportata al diritto di difesa e ai principi del giusto processo.

Inoltre, la previsione di inappellabilità della sentenza comporterebbe la sua impugnabilità per cassazione, ai sensi dell'articolo 111, settimo comma, della Costituzione, con conseguente incremento dei già gravosi carichi di lavoro di quella Corte.

Con la vigenza dell'attuale articolo 445-*bis* del codice di procedure civile si legalizza un'ingiustizia perché nel caso in cui due soggetti siano entrambi affetti da patologie ugualmente invalidanti sono posti in condizioni disomogenee a seconda che sia in contestazione il requisito sanitario utile per l'accesso al beneficio o meno, al contrario di quanto avviene nel procedimento amministrativo nel cui caso infatti resta salvo il doppio grado di giudizio di merito.

Inoltre, l'abolizione del secondo grado di giudizio rende la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa perché il cittadino, non potendo tutelarsi con l'eventuale ricorso in appello, è costretto a ripresentare *ex novo* la domanda in sede amministrativa, con la conseguente perdita di tutela per il periodo precedente e con la impossibilità di addurre nello stesso pro-

cesso gli aggravamenti e le nuove patologie, ordinariamente previsto dal codice di procedura civile. Le modifiche al codice di procedura civile introdotte con la legge n. 533 del 1973 nel processo del lavoro e previdenziale, furono introdotte proprio al fine di deflazionare il contenzioso, oltre che per apprestare una tutela tempestiva al cittadino.

Infatti, il legislatore del 1973 intervenne a seguito della giurisprudenza della Corte di cassazione la quale aveva ritenuto, prima ancora dell'approvazione della legge n. 533 del 1973, la deducibilità nello stesso processo degli aggravamenti e delle nuove patologie non denunciate.

Si consideri anche che l'impossibilità di adire in secondo grado di giudizio il convenuto per i procedimenti aventi ad oggetto un accertamento sanitario comporta un aggravio anche di tipo amministrativo perché il cittadino è costretto a presentare una nuova domanda sia per le patologie già denunciate che per gli aggravamenti o le nuove e ulteriori affezioni che, in precedenza, poteva addurre nel giudizio di appello.

Concludiamo ribadendo che la previsione contenuta nel settimo comma dell'articolo 445-*bis* del codice di procedura civile ci appare manifestamente incostituzionale perché viola l'articolo 111 della Costituzione, nonché l'articolo 24 della Costituzione in quanto incide sull'accesso all'azione giudiziale e quindi sulla esplicazione del diritto di difesa. L'abolizione dell'appello e la previsione di un unico grado di giudizio di merito non trova un fondamento ragionevole e commisurato all'entità della limitazione apportata al diritto alla difesa e ai principi del giusto processo.

Infine, sul piano della giustizia sociale, emerge la minore tutela proprio dei cittadini più bisognosi, come invece prevede l'articolo 38 della Costituzione.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il settimo comma dell'articolo 445-*bis* del codice di procedura civile è abrogato.



17PDL0044150