

CORTE DI CASSAZIONE

Sentenza 27 maggio 2019, n. 14412

Prestazioni assistenziali – Indennità di accompagnamento – Domanda carente – Improcedibilità – Non sussiste

Fatti di causa

1. La Corte d'appello di Ancona, in riforma della sentenza del Tribunale di Macerata che aveva dichiarato improcedibile il ricorso per mancanza della domanda amministrativa, ha riconosciuto agli eredi di P. A., ciascuno per la sua quota, una somma pari all'indennità di accompagnamento spettante in vita al de cuius.

La Corte ha rilevato che la domanda amministrativa era stata presentata in data 30/11/2010, ma essa era carente in quanto nel modulo predisposto dall'Inps non era stata barrata la specifica casella indicante la prestazione richiesta; che tale mancanza, tuttavia, non sanzionata da alcuna norma di legge, non aveva impedito che la procedura amministrativa e quella giudiziaria si fossero svolte regolarmente e senza difficoltà derivanti dalla suddetta carenza, né l'Inps aveva mai chiesto chiarimenti nel corso della procedura amministrativa, come sarebbe stato giusto in base al principio di correttezza e buona fede.

2. Avverso la sentenza ricorre l'Inps con un motivo. Resistono gli eredi di A. P..

Ragioni della decisione

3. L'Inps denuncia violazione degli artt. 442 e 443 c.p.c., dell'art. 2697 c.c., dell'art. 1 L. n. 18/1980, dell'art. 1 D.P.R. n. 698/1994, dell'art. 20, comma 3, D.L. n. 78/2009.

L'Istituto ha riferito che nel caso di specie i fatti di causa erano pacifici avendo il Tribunale accertato la mancata presentazione di una domanda specifica diretta ad ottenere l'indennità di accompagnamento e la mancata attestazione nel certificato medico, allegato all'istanza amministrativa, della sussistenza delle condizioni per detta indennità.

La domanda carente era sanzionata, secondo l'Inps, con la previsione dell'improponibilità, così come correttamente affermato dal Tribunale di Macerata, anche in quanto il certificato medico doveva essere specifico, indicando che l'istante si trovava nella situazione per ottenere l'indennità di accompagnamento, prestazione che non poteva ritenersi compresa nella domanda di pensione di invalidità.

4. Il motivo non è fondato.

Nella fattispecie in esame risulta, dalla stessa esposizione in fatto contenuta nel ricorso dell'Inps, che il dante causa dei ricorrenti aveva presentato in data 30/11/2010 domanda amministrativa utilizzando i moduli predisposti dall'Inps ed in particolare aveva sottoscritto il modello A nel quale era barrata la casella riferita a "invalido civile ai sensi della legge 30/3/1971 e successive modifiche", ed alla domanda era allegato il certificato medico redatto sull'apposito modello C, nel quale non era, invece, barrata la casella che individua le condizioni sanitarie la cui sussistenza è necessaria per il riconoscimento del diritto all'indennità di accompagnamento, non essendo stato certificato che la persona richiedente fosse "impossibilitata a deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore", o "non in grado di compiere gli atti quotidiani della vita senza assistenza continua".

Secondo l'Istituto tale situazione, caratterizzata dal fatto che il medico non aveva "spuntato" nel certificato, allegato alla domanda, la casella riguardante la condizione di non essere in grado di deambulare o di compiere gli atti quotidiani della vita, rendeva improcedibile il ricorso non essendo stata individuata la prestazione richiesta.

5. Osserva la Corte che **la preventiva presentazione della domanda amministrativa costituisce un presupposto dell'azione giudiziaria nelle controversie previdenziali ed ha lo scopo di consentire una**

definizione prima di adire il giudice: in mancanza di questa l'azione giudiziaria è improponibile, senza che in contrario possano trarsi argomenti né dall'art. 8 L. n. 533/1973 (che si limita a negare rilevanza ai vizi, alle preclusioni ed alle decadenze verificatisi nel corso del procedimento amministrativo), né dall'art. 443 c.p.c., che prevede la mera improcedibilità della domanda giudiziale soltanto per il caso del mancato esaurimento del procedimento amministrativo, che sia stato però iniziato.

Il beneficio assistenziale viene attribuito a decorre dal primo giorno del mese successivo a quello in cui è stata presentata la domanda amministrativa.

L'istanza medesima vale, al pari degli altri presupposti richiesti dalla legge, a costituire il diritto alla prestazione.

Tali principi di carattere generale non possono che essere qui ribaditi.

6. Nella fattispecie in esame non è in discussione la presentazione della domanda, ma ciò di cui si discute è se la mancata, completa compilazione della stessa – ed in particolare del certificato medico, rilasciato su modulo predisposto dall'INPS nel quale pur essendo segnalato che il certificato era rilasciato ai fini dell'invalidità, non era stata barrata la casella che individua le condizioni sanitarie la cui sussistenza è necessaria per il riconoscimento del diritto all'indennità di accompagnamento – possa equipararsi alla mancata presentazione della domanda con la conseguente improcedibilità del ricorso giudiziario in applicazione dell'art. 443 c.p.c.

Il D.L. 01/07/2009, n. 78, conv. con modif. dalla legge n. 102 del 2009, vigente all'epoca dei fatti di cui è causa, che ha modificato il sistema precedente di cui al D.P.R. 21 settembre 1994, n. 698, emanato in attuazione della L. n. 537 del 1993, disciplinante il procedimento per l'accertamento sanitario dell'invalidità, stabilisce all'art. 20, comma 3, che «a decorrere dal 1° gennaio 2010 le domande volte ad ottenere i benefici in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, complete della certificazione medica attestante la natura delle infermità invalidanti, sono presentate all'INPS, secondo modalità stabilite dall'ente medesimo. L'Istituto trasmette, in tempo reale e in via telematica, le domande alle Aziende Sanitarie Locali».

La norma, dunque, nel richiedere che sia allegata la certificazione medica con indicazioni delle infermità, nulla aggiunge con riferimento all'indennità di accompagnamento, ma il modello predisposto dall'Inps reca la dicitura persona impossibilitata a deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore”, oppure “persona che necessita di assistenza continua non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita”, prevedendo che sia barrata l'ipotesi ritenuta sussistente ma, la spuntatura di una di dette ipotesi, non sembra affatto costituire requisito imprescindibile della domanda amministrativa in base alla norma suddetta.

7. Osserva, dunque, il Collegio che la certificazione medica nella quale non sia barrata una delle suddette ipotesi non determina l'improcedibilità della domanda.

Pur nella consapevolezza di voci difformi nell'ambito di questa Corte (cfr. da ultimo Cass. ord. n. 17764/2018, fatta salva l'eventuale sussistenza, nella fattispecie esaminata nel citato precedente, di circostanze di fatto diverse rispetto a quanto accertato nel caso qui in esame) ritiene il Collegio che non sia necessaria la formalistica compilazione dei moduli predisposti dall'Inps o l'uso di formule sacramentali al fine di integrare il requisito della necessaria presentazione della domanda, essendo sufficiente che la domanda consenta di individuare la prestazione richiesta affinché la procedura anche amministrativa si svolga regolarmente.

Nella specie il P. aveva sottoscritto, come risulta dall'esposizione in fatto contenuta nel ricorso dell'Inps, il modello A predisposto dall'istituto con cui aveva chiesto di essere sottoposto ad accertamenti quale invalido civile ai sensi della legge n. 118/1971 e successive integrazioni e modificazioni.

Il modello non prevede ulteriori specificazioni e cioè se pensione di inabilità, assegno o indennità di accompagnamento. Nella specie l'età del ricorrente ultraottuagenario consentiva di ritenere, in base ad un'interpretazione in buona fede della domanda, che fosse rivolta ad ottenere l'indennità di accompagnamento.

Del resto non risulta che nel corso della procedura amministrativa siano sorti dubbi circa la prestazione richiesta, né che siano stati chiesti chiarimenti in tal senso. La domanda amministrativa sottoscritta dal P. era, pertanto, del tutto intelligibile.

8. Deve poi sottolinearsi che l'art. 111, 1° comma, Cost. stabilisce una riserva di legge assoluta in materia di "giusto processo" indicando con tale formula l'insieme delle forme processuali necessarie per garantire, a ciascun titolare di diritti soggettivi o di interessi legittimi lesi o inattuati, la facoltà di agire e di difendersi in giudizio.

La disposizione costituzionale citata impone di escludere che l'improcedibilità del ricorso per mancanza della domanda amministrativa di cui all'art. 443 c.p.c. possa essere estesa a fattispecie non previste dalla legge e, dunque, l'Inps, stante la riserva assoluta di legge, non può individuare nuove cause di improponibilità della domanda derivanti dal mancato, o non esatto o incompleto, rispetto della modulistica all'uopo predisposta dallo stesso ente previdenziale. In conclusione, pertanto, deve affermarsi che l'Inps non può incidere, con la predisposizione di particolari moduli, sulla procedibilità della domanda.

Per le considerazioni che precedono il ricorso deve essere rigettato con condanna dell'Istituto a pagare le spese del presente giudizio.

Avuto riguardo all'esito del giudizio ed alla data di proposizione del ricorso sussistono i presupposti di cui all'art. 13, comma 1-quater, D.P.R. n. 115/2002.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna l'Inps a pagare le spese processuali liquidate in Euro 4.000,00 per compensi professionali ed Euro 200,00 per esborsi, oltre accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso a norma del comma 1-bis, dello stesso art. 13.