

# **Corte di Appello di Bari, Sez. lav., 15/06/2012, n. 3745**

**con nota in calce dell'Avv. Antonio De Simone**  
***“Handicap ex lege n. 104/1992 e legittimazione passiva dell'Inps”***

## **Massima:**

*“Ai sensi dell'art. 4 della legge n. 104/92, gli accertamenti relativi alla minorazione, alle difficoltà, alla necessità dell'intervento assistenziale permanente e alla capacità complessiva individuale residua, sono effettuati dalle Unità sanitarie locali mediante le Commissioni mediche di cui all'art. 1 della legge n. 295/1990, che sono opportunamente integrate.*

*Ne consegue che, per effetto di detta disposizione, l'accertamento dello stato di handicap (grave o meno) va ricondotto all'ipotesi di domanda finalizzata al conseguimento di “benefici diversi da quelli innanzi indicati” (pensione, assegno, indennità) di cui all'art. 1, co., 8, l. n. 295/90, sicchè la relativa pretesa integra un'azione non di mero accertamento della condizione invalidante (quale elemento frazionistico di fattispecie), bensì finalizzata al riconoscimento di uno status (quello di persona portatrice di handicap) funzionale all'attribuzione di un complesso di situazioni giuridiche soggettive attive”.*

*Sussistendo, quindi, la tutela giurisdizionale dinanzi al giudice ordinario per siffatte controversie, deve altresì affermarsi che l'unico soggetto legittimato a contraddire su domande fondate sul disposto di cui all'art. 3 della legge n. 104/1992 è l'INPS, poiché, da un lato, i procedimenti amministrativi finalizzati all'accertamento sanitario rilevante (anche) ai fini dello stato di handicap non sono mai stati trasferiti alle Regioni, dall'altro, detti procedimenti (sicuramente a decorrere dal 1° aprile 2007) sono stati trasferiti alla competenza del predetto Istituto Nazionale di previdenza”.*

## **Corte di Appello di Bari**

### **REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

La Corte di Appello di Bari – Sezione Lavoro – con l'intervento dei sigg.ri Magistrati:

Dott. Marcello De Cillis – Presidente

Dott. Adolfo Blattmann D'Amelj – Consigliere

Dott. Liberato Paolitto – Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

### **SENTENZA**

nella causa iscritta al nr. 4677/2010 R.G.M.L., promossa con ricorso depositato in data 11 giugno 2010

da

INPS, rappresentato e difeso dagli avv.ti YYYYYYYY e YYYYYYYY, APPELLANTE

contro

XXXXXXXXXX, rappresentata e difesa dall'avv. YYYYYYYYYY, APPELLATO

**Fatto****e****Diritto**

**1.** Con ricorso depositato in data 11 giugno 2010 l'INPS ha appellato la sentenza del Giudice del Lavoro del Tribunale di Trani del 3 maggio 2010 che, dichiarato il difetto di legitimatio ad causam del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha accolto la domanda attorea volta all'accertamento dello stato di handicap ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104/1992. Con un solo articolato motivo di gravame deduce l'Istituto che, contrariamente all'assunto fatto proprio dal primo Giudice, nella particolare fattispecie in trattazione – ed in disparte l'ammissibilità stessa di un'azione di mero accertamento del requisito sanitario – verrebbe in rilievo una materia (quella relativa ai servizi sociali prestati in relazione alla condizione personale di portatore di handicap) estranea alle competenze di esso Istituto (e, più in generale, dello Stato), di vero, così, non prospettandosi prestazioni economiche riconducibili al sistema di (assistenza correlato alla) invalidità civile e, così, la conseguente legitimatio ad causam di chi è chiamato a rendere quelle prestazioni (economiche).

Nel contraddittorio con la parte appellata, che si è costituita nel grado resistendo al gravame, all'odierna udienza la causa è stata discussa, e decisa come da separato dispositivo.

**2.1** Il gravame è destituito di fondamento e va senz'altro disatteso.

**2.2** La corretta impostazione dei termini della questione tra le parti controversa impone una (del tutto) preliminare ricognizione delle fonti di disciplina degli atti di accertamento, e delle situazioni giuridiche soggettive, rilevanti nel sistema della cd. invalidità civile. Com'è noto, ai sensi dell'art. 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295 (recante “Modifiche ed integrazioni all'articolo 3 del d.l. 30 maggio 1988, n. 173, conv., con modificazioni, dalla I. 26 luglio 1988, n. 291, e successive modificazioni, in materia di revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti”), gli accertamenti sanitari: relativi sia “alle domande per ottenere la pensione, l'assegno o le indennità d'invalidità civile, di cui alla legge 26 maggio 1970, n. 381, e successive modificazioni, alla legge 27 maggio 1970 o 382, e successive modificazioni, alla legge 30 marzo 1971, o 118, e successive modificazioni, e alla legge 11 febbraio 1980, o 18, come modificata dalla legge 21 novembre 1988, n. 508 sia ‘alle domande per usufruire di benefici diversi da quelli innanzi indicati’ venivano attribuiti alle unità sanitarie locali (‘a modifica di quanto stabilito in materia dall'articolo 3 del decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 1988, n. 291, e dall'articolo 6- bis , comma 1, dei decreto-legge 25 novembre 1989, n. 382, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 gennaio 1990, n. 8, e successive modificazioni”); e, contro gli accertamenti così effettuati dalle unità sanitarie locali, era dato ricorso (amministrativo) davanti al Ministro del tesoro con espressa previsione che “Avverso la decisione del Ministro del tesoro è ammessa la tutela giurisdizionale dinanzi al giudice ordinario” (art. 1, c. 8).

Per quanto, poi, possa rilevare ai fini in trattazione va sottolineato come già in detto sistema di accertamento dei requisiti sanitari (pertinenti alle tutele predisposte dall'ordinamento) la tutela giurisdizionale (avverso le determinazioni definitive del Ministro) risultasse accordata (anche) nel caso di richiesta di “benefici diversi” dalle prestazioni economiche in senso proprio (pensione, assegno indennità), e tanto che la Giurisprudenza di legittimità ha rilevato (giustappunto) che “la valutazione dello stato sanitario operato dalla commissione e un bene giuridico in sé autonomamente tutelabile, sia da parte del disabile, il quale ha interesse al corretto accertamento, per qualsiasi effetto riflesso sui propri diritti, da chiedere eventualmente e successivamente in sede amministrativa, o per le prestazioni pecuniarie, o per gli aspetti occupazionali” (cfr., in termini, Cass. S.U. 23 novembre 2006 n. 24862; si vedano altresì, in fattispecie di collocamento cd. obbligatorio, Cass. S.U. 18 settembre 2002 n. 13665, Cass. S.U. 25 luglio 2000 n. 522). Così che, in altri, e più generali, termini deve escludersi la proponibilità di azioni di mero accertamento di quei (soli) fatti che costituiscano “elementi frazionistici” della fattispecie costitutiva del diritto (che può formare oggetto di accertamento giudiziario solo nella sua interezza).

**2.3** La legge 5 febbraio 1992 n. 104 (“Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”) ha, quindi, previsto un complesso di interventi, e di prestazioni

(alcune integranti veri e propri diritti soggettivi del disabile), in favore dei portatori di handicap (la cui nozione è stata fornita dall'art. 3 della legge) espressamente prevedendo (all'art. 4), poi, che "Gli accertamenti relativi alla minorazione, alle difficoltà, alla necessità dell'intervento assistenziale permanente e alla capacità complessiva individuale residua, di cui all'articolo 3, sono effettuati dalle unità sanitarie locali mediante le commissioni mediche di cui all'articolo 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295, che sono integrate da un operatore sociale e da un esperto nei casi da esaminare, in servizio presso le unità sanitarie locali." Per effetto, dunque, di detta disposizione l'accertamento dello stato di handicap (grave o meno) andava, così, ricondotto all'ipotesi di domanda finalizzata al conseguimento "di benefici diversi da quelli innanzi indicati" (pensione, assegno, indennità) che, come premesso, fondava (ai sensi dell'art. 1, c. 8, della legge n. 295/1990) la tutela giurisdizionale dinanzi al giudice ordinario avverso le determinazioni definitive del Ministero. E, deve ribadirsi, l'azione pretesa all'accertamento dello stato di handicap va ricondotta alla giurisdizione adita (ed al conseguente rito speciale del lavoro ex artt. 442 e ss. c.p.c.; cfr. Cass. 2 dicembre 1999 n. 13426) – per quanto non prospettandosi domanda di condanna a prestazioni – siccome ponendosi questione di diritti soggettivi che non involgono il mero accertamento di una condizione invalidante (quale elemento frazionistico di fattispecie) quanto piuttosto il riconoscimento di uno status (quello di persona portatrice di handicap) che rimane funzionale all'attribuzione di un complesso di situazioni giuridiche soggettive attive (e cfr. anche, per la diversa ma omologa fattispecie dell'accertamento di uno stato invalidante funzionale al collocamento obbligatorio, Cass. S.U. 18 settembre 2002 n. 13665 e 13664 nonché, in termini più generali ora, Cass. S;U. 23 novembre 2006 n. 24862, cit., Cass. 4 febbraio 2009 n. 2691).

**2.4** Con l'art. 11, c. 1, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 veniva, quindi, previsto il riordinamento (con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto n. 400) "dei procedimenti in materia di invalidità civile, cecità civile e sordomutismo" sulla base (tra l'altro) del criterio della distinzione del procedimento di accertamento sanitario dal procedimento per la concessione delle provvidenze, – con attribuzione della rispettiva competenza alle commissioni mediche di cui alla legge 15 ottobre 1990, n. 295, e ai prefetti"; e, in attuazione di detta disposizione, veniva emanato il d.p.r. 21 settembre 1994 n. 698 che, all'art. 1, prevedeva che "Le istanze volte ad ottenere l'accertamento sanitario dell'invalidità civile, della cecità civile e del sordomutismo, nonché quelle intese a valutare 'handicap derivante dall'invalidità, ai sensi dell'art. 4 della legge 5 febbraio 1992 n. 104,... sono presentate presso le commissioni mediche U.S.L., competenti per territorio, di cui alla legge 15 ottobre 1990, n. 295" e che, all'art. 3, c. 5, consentiva la tutela giurisdizionale davanti al giudice ordinario avverso le decisioni definitive del Ministro del tesoro sui ricorsi amministrativi. Il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997 n. 59"), nel disciplinare la materia dei servizi sociali (titolo IV, capo II), ha quindi attribuito all'INPS (recte ad un apposito fondo di gestione istituito presso l'Istituto; art. 130, c. 1) la funzione di erogazione di pensioni, assegni e indennità spettanti, ai sensi della vigente disciplina, agli invalidi civili (trasferendo alle Regioni le "funzioni di concessione dei nuovi trattamenti economici a favore degli invalidi civili"; art. 130, c. 2) ed ha espressamente previsto (sempre al cit. art. 130, c. 3) che "Fermo restando il principio della separazione tra la fase dell'accertamento sanitario e quella della concessione dei benefici economici, di cui all'articolo 11 della legge 24 dicembre 1993 n. 537, nei procedimenti giurisdizionali ed esecutivi, relativi alla concessione delle prestazioni e dei servizi, attivati a decorrere dal termine di cui al comma i del presente articolo, la legittimazione passiva spetta alle regioni ove il procedimento abbia ad oggetto le provvidenze concesse dalle regioni stesse ed all'INPS negli altri casi, anche relativamente a provvedimenti concessori antecedenti al termine di cui al medesimo comma 1.").

Alla stregua delle disposizioni in discorso (che, ai sensi degli artt. 131 e 132, hanno comportato il conferimento alle Regioni solo delle "funzioni ed i compiti amministrativi concernenti i servizi

sociali”) può, pertanto, desumersi che il complesso sistema degli accertamenti sanitari (prodromici alla tutela giurisdizionale dei diritti davanti al giudice ordinario) non è mai stato trasferito alle Regioni ed è stato, per converso, conservato allo Stato (che ha continuato a provvedervi, ai sensi del richiamo contenuto nell’art. 130, c. 3, cit., sulla base della disciplina posta dalla legge n. 537/1993 e del d.p.r. n. 698/1994).

**2.5** La successiva evoluzione della materia ha, da ultimo, comportato dapprima la reintroduzione, nei procedimenti giurisdizionali “concernenti l’invalidità civile, la cecità civile, il sordomutismo, l’handicap e la disabilità ai fini del collocamento obbligatorio al lavoro”, del litisconsorzio necessario (con l’INPS) del Ministero dell’Economia e delle Finanze (cfr. l’art. 42, c. 1, del d.l. n. 269/2003, cit.), di poi (art. 10 dei d.l. 203/2005 conv. in leg. 248/2005) il trasferimento all’INPS “delle funzioni residue allo Stato in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità, già di competenza del Ministero dell’economia e delle finanze”. Così che, individuata al 1° aprile 2007 la data del cennato trasferimento di funzioni (cfr. l’art. 1, c. 1, del D.P.C.M. 30 marzo 2007; cfr., anche, l’art. 5, c. 4, dello stesso decreto, secondo il cui disposto “L’INPS subentra al Ministero dell’economia e delle finanze nelle controversie instaurate a decorrere dalla data del 1° aprile 2007, ancorché riferite a rapporti sorti anteriormente alla medesima data.”) – e per quanto non particolarmente perspicua la tecnica definitoria dal legislatore impiegata (cfr., in particolare, il comma 6 dell’art. 10 del d.l. 203/2005, cit., secondo le cui originarie previsioni “A decorrere dalla data di effettivo esercizio da parte dell’I.N.P.S. delle funzioni trasferite gli atti introduttivi dei procedimenti giurisdizionali in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità, nonché le sentenze ed ogni provvedimento reso in detti giudizi devono essere notificati anche all’I.N.P.S. La notifica va effettuata sia presso gli Uffici dell’Avvocatura dello Stato, ai sensi dell’articolo 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, sia presso le sedi provinciali dell’I.N.P.S. Nei procedimenti giurisdizionali di cui al presente comma l’I.N.P.S. e’ litisconsorte necessario ai sensi dell’articolo 102 del codice di procedura civile e, limitatamente al giudizio di primo grado, e’ rappresentato e difeso direttamente da propri dipendenti , ma si veda, poi, l’art 20, c 5, del d.l. n. 78/2009 conv. in leg. n. 102/2009 che, nell’eliminare le diverse aporie del testo del comma 6 citato, ha riformulato detta disposizione prevedendo che “A decorrere dalla data di effettivo esercizio da parte dell’I.N.P.S. delle funzioni trasferite gli atti introduttivi dei procedimenti giurisdizionali in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo handicap e disabilità, nonché le sentenze ed ogni provvedimento reso in detti giudizi devono essere notificati all’I.N.P.S. La notifica va effettuata presso le sedi provinciali dell’I.N.P.S. Nei procedimenti giurisdizionali di cui al presente comma l’I.N.P.S., limitatamente al giudizio di primo grado, è rappresentato e difeso direttamente da propri dipendenti”) – nei procedimenti giurisdizionali in questione proprio (e solo) all’INPS compete la (contestata) legitimatio ad causam (e tanto che, ai sensi dell’art 10, c. 2, del d.l. n 78/2010, conv in leg. n. 122/2010, e stato previsto che “Alle prestazioni di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabili si applicano, limitatamente alle risultanze degli accertamenti di natura medico- legale, le disposizioni” relative alla cd. rettifica per errore, di cui all’art 9 del d. lgs. n. 38/2000).

**3** Riassumendo il percorso ricostruttivo sin qui seguito deve, pertanto, concludersi (a fronte di ricorso introduttivo del giudizio depositato in data 7 marzo 2008) che, da un lato, i procedimenti amministrativi finalizzati all’accertamento sanitario rilevante (anche) ai fini, dello stato di handicap non sono mai stati trasferiti alle Regioni (costituendo perciò, competenza propria dello Stato anche a ragione della tutela giurisdizionali dei diritti accordata in stretta connessione allo svolgimento di detti procedimenti amministrativi) e che, dall’altro, detti procedimenti (sicuramente a decorrere dal 10 aprile 2007) Sono stati trasferiti alla competenza dell’INPS (che, pertanto, è l’unico soggetto legittimato a contraddire su domanda fondata sul disposto di cui all’art. 3 della legge n. 104/1992).

**4.** Le spese del grado, liquidate come da dispositivo, seguono pertanto la soccombenza dell’Istituto.

**P.Q.M.**

La Corte di Appello di Bari, Sezione Lavoro, definitivamente pronunciando sull'appello, – avverso la sentenza del Giudice del lavoro del Tribunale di Trani del 3 maggio 2010,- proposto da INPS nei confronti di XXXXXXXXXX, così provvede:

- rigetta l'appello;
- condanna l'INPS al pagamento, in favore di XXXXXXXXXX delle spese del secondo grado di giudizio che liquida in complessivi € 1.364,00 di cui € 614,00 per diritti di procuratore ed € 750,00 per onorario di avvocato, oltre iva, cap e rimborso spese generali della difesa come per legge. Così deciso in Bari addì 12 giugno 2012.

Il Presidente  
dr. Marcello De Cillis  
Il Consigliere estensore  
dr. Liberato Paolitto

SENTENZA CONSEGNATA IN CANCELLERIA PER LA PUBBLICAZIONE IN DATA 13 GIU. 2012 E PUBBLICATA IL 15 GIU. 2012

---

### **Nota di commento**

#### **“ACCERTAMENTO DELLO STATO DI HANDICAP AI SENSI DELL'ART. 3 DELLA LEGGE N. 104/1992: LEGITTIMATO A RESISTERE IN GIUDIZIO È, IN VIA ESCLUSIVA, L'I.N.P.S.” - *Antonio DE SIMONE***

La sentenza che si annota è meritevole di essere segnalata, in quanto fa chiarezza su una questione dibattuta e divenuta particolarmente ricorrente nelle controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria, ossia quella dell'individuazione dei soggetti legittimati a resistere nei relativi giudizi.

In particolare, la fattispecie esaminata dalla Corte d'appello barese concerne la domanda di accertamento dello stato di *handicap* ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104/1992 (definita “Legge Quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”) norma – questa – dal rilevante impatto nella società civile per la molteplicità delle applicazioni pratiche che essa presenta, atteso che al semplice riconoscimento dello status di persona portatrice di handicap sono collegati molteplici vantaggi, benefici economici, prestazioni sanitarie, agevolazioni fiscali o tributarie, nonché ogni altra utilità che sia erogata da soggetti pubblici o gestori o esercenti pubblici servizi.

#### **1. La legge-quadro n. 104/1992 ed i diritti e benefici dei diversamente abili.**

Siffatta legge, come può ben evincersi dalla sua definizione, si prefigge l'importante finalità di raggiungere l'integrazione sociale della persona diversamente abile, la sua massima autonomia e la partecipazione alla vita collettiva, con riguardo a tutti i suoi diritti. La *ratio legis* è contenuta nell'art. 1 della normativa *de qua*, laddove si afferma il fine della Repubblica di: a) garantire il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata e promuoverne la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società; b) prevenire e rimuovere le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana, il raggiungimento della massima autonomia possibile e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività, nonché la realizzazione dei diritti civili, politici e patrimoniali; c) perseguire il recupero funzionale e sociale della persona

affetta da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali e assicurare i servizi e le prestazioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle minorazioni, nonché la tutela giuridica ed economica della persona handicappata; d) predisporre interventi volti a superare stati di emarginazione e di esclusione sociale della persona handicappata. Per quanto concerne i soggetti aventi diritto, l'art. 3, comma 1, definisce *“persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione”*; il comma 3, poi, precisa che *“qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità”*. Il comma 4 estende l'applicazione della legge *“anche agli stranieri e agli apolidi, residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale. Le relative prestazioni sono corrisposte nei limiti ed alle condizioni previste dalla vigente legislazione o da accordi internazionali”*. Infine, l'art. 21 prevede la situazione soggettiva della persona handicappata con un grado di invalidità superiore ai due terzi che, se assunta presso gli enti pubblici come vincitrice di concorso o ad altro titolo, ha diritto di scelta prioritaria tra le sedi disponibili. Molteplici sono le tutele ed i benefici che la legge appresta in favore dei soggetti disabili. Tra queste ricordiamo il diritto della persona handicappata, sancito dall'art. 12, all'educazione e all'istruzione *“nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie”*; diritto il cui esercizio *“non può essere impedito da difficoltà di apprendimento né da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap”*. Sono poi previste agevolazioni (artt. 18, 36) per i soggetti iscritti ad un albo finalizzato a svolgere attività idonee a favorire l'inserimento e l'integrazione lavorativa di persone handicappate, con possibilità di accedere ad apposite convenzioni. Svartati sono i diritti riconosciuti in relazione al rapporto di lavoro, tra cui permessi retribuiti in favore dei parenti e degli affidatari del disabile ove questo sia in condizioni di gravità, intrasferibilità, periodi particolari di astensione dal lavoro e diritti di trasferimento per i familiari. Come sopra accennato, il disabile assunto ha diritto alla precedenza nell'assegnazione di sede alla ricorrenza delle condizioni previste dalla legge (art. 21) ed, ove lo stesso sia in condizioni di gravità, la legge riconosce altresì il *“diritto a scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere”*, e a non essere trasferito *“senza il suo consenso ad altra sede”* (art. 33, comma 5). Il portatore di handicap ha diritto – tra l'altro – anche a cure, fornitura e riparazione di apparecchiature, attrezzature, protesi e sussidi tecnici (art. 7), accesso a centri riabilitativi ed educativi diurni (art. 8), applicazione di protocolli ben definiti per la concessione dell'idoneità alla pratica sportiva agonistica (art. 23) ed, ove in situazione di gravità, a servizi di aiuto personale, accesso a comunità-alloggio e centri socioriabilitativi (art. 10), accesso a riserva di finanziamenti per alloggi di edilizia sovvenzionata (art. 31); ancora, ha diritto ad una serie di importanti interventi di assistenza sociale quali: interventi di carattere socio-psico-pedagogico, di assistenza sociale e sanitaria a domicilio, di aiuto domestico e di tipo economico; interventi diretti ad assicurare l'accesso agli edifici pubblici e privati e ad eliminare o superare le barriere fisiche e architettoniche che ostacolano i movimenti nei luoghi pubblici o aperti al pubblico; provvedimenti che rendano effettivi il diritto all'informazione e il diritto allo studio della persona handicappata, con particolare riferimento alle dotazioni didattiche e tecniche, ai programmi, a linguaggi specializzati, alle prove di valutazione e alla disponibilità di personale appositamente qualificato, docente e non docente; adeguamento delle attrezzature e del personale dei servizi educativi, sportivi, di tempo libero e sociali; misure atte a favorire la piena integrazione nel mondo del lavoro, in forma individuale o associata, e la tutela del posto di lavoro anche attraverso incentivi diversificati; provvedimenti che assicurino la fruibilità dei mezzi di trasporto pubblico e privato e la organizzazione di trasporti specifici; affidamenti e inserimenti presso persone e nuclei familiari (art.

8); a facilitazioni per i propri veicoli, tramite previsione di appositi spazi ad essi riservati sia nei parcheggi gestiti direttamente o dati in concessione, sia in quelli realizzati e gestiti da privati (art. 28).

Su piano fiscale, tra le agevolazioni previste si annoverano: per i veicoli, la possibilità di detrarre dall'Irpef il 19% della spesa sostenuta per l'acquisto, l'IVA agevolata al 4% sull'acquisto, e l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica erariale e regionale; la possibilità di detrarre dall'Irpef il 19% della spesa sostenuta per i sussidi tecnici e informatici, e l'IVA agevolata al 4% per l'acquisto degli stessi (anche in situazione di non gravità); la possibilità di detrarre le spese di acquisto e mantenimento del cane guida per i non vedenti; per le spese sanitarie, la possibilità di dedurre dal reddito complessivo l'intero importo delle spese mediche generiche e di assistenza specifica.

## **2. Ammissibilità dell'azione giudiziaria di accertamento dello stato di persona handicappata ai sensi della l. 104/1992.**

Un problema che sovente si è posto, sia in dottrina che in giurisprudenza, è quello dell'ammissibilità o meno dell'azione di mero accertamento dello status giuridico di persona portatrice di handicap ai sensi della legge n. 104/1992. Ebbene, sul punto si sono contrapposte due tesi: l'una tesa ad affermare l'inammissibilità di siffatta azione, sulla base di quella prevalente giurisprudenza della Suprema Corte che, nel regime del D.Lgs. n. 112 del 1998, ha ritenuto di escludere, in base alla predetta disciplina, l'ammissibilità di un'azione di mero accertamento dello stato di invalidità (Cass. 02/04/2004, n. 6565).

Giova ricordare che, a sostegno di tale orientamento, si è osservato che, nel decreto legislativo 112/98, e nelle altre disposizioni successive, *“manca qualunque disposizione intesa a regolare l'azione di mero accertamento dell'invalidità e ad individuarne il legittimato passivo. Ciò a differenza di quanto veniva previsto dalla disciplina precedente, ossia dal citato DPR n. 698 del 1994, che – delineando chiaramente due distinti procedimenti (uno per l'accertamento della invalidità e l'altro per la concessione delle prestazioni economiche) e stabilendo per ciascuno un diverso soggetto titolare dal lato passivo (il Ministero del Tesoro o la regione (cfr. art. 3 comma 5, prima dell'intervento della sentenza della Corte Costituzionale n. 156/96) per l'accertamento sanitario ed il Ministero dell'Interno per la concessione delle provvidenze economiche (art. 6 comma 4) – configurava in qualche modo uno status di invalidità civile, come ebbero occasione di rilevare, nella vigenza di detta regolamentazione, le Sezioni unite di questa Corte con la sentenza 12 luglio 2000 n. 483)”* (cfr. Cass. n. 6565/2004, cit.).

La Suprema Corte ha statuito, quindi, che *“nel vigore della nuova disciplina introdotta dall'art. 130 in commento, non essendo affatto contemplata l'azione di mero accertamento dello stato di invalidità, si deve fare ricorso ai principi generali e ritenere che essa non sia ammissibile”*, ed ha all'uopo richiamato, aderendovi, quella giurisprudenza formatasi con riguardo alla disciplina antecedente al DPR 698/94, secondo cui *“la tutela giurisdizionale contenziosa di mero accertamento, garantita anche dall'art. 24 della Costituzione, ha quale presupposto ed oggetto soltanto diritti soggettivi o interessi legittimi – situazioni giuridiche soggettive, cioè, di carattere sostanziale – e non già meri fatti, ancorché giuridicamente rilevanti (ad es. l'invalidità), o norme giuridiche”*.

Quanto all'obiezione secondo la quale, in relazione alla materia assistenziale, l'accertamento dello stato invalidante si pone come presupposto per fare valere pretese di diverso genere, dal momento che da detto accertamento deriverebbero una serie di altre posizioni giuridiche di vantaggio (per esempio l'iscrizione nelle liste speciali per il collocamento obbligatorio, ai sensi della legge 2 aprile 1968 n. 482; il congedo straordinario per cure, ai sensi dell'art. 26 legge 30 marzo 1971 n. 118; l'esenzione dalle tasse scolastiche, ai sensi dell'art. 30 legge 118/71) e da ciò discenderebbe l'interesse dell'invalido all'accertamento del suo status, che potrebbe far valere poi per ottenere i benefici che la legge vi ricollega, la Suprema Corte, nella citata decisione, rileva che, alla

realizzazione di detto interesse attraverso un'azione di mero accertamento dell'invalidità, “...osta in primo luogo il fatto che, come osservato in dottrina, tutte le posizioni di vantaggio che la legge attribuisce all'invalido civile postulano non solo la ricorrenza dello stato invalidante, ma anche il concorso di elementi ulteriori (come ad es. lo stato di disoccupazione per ottenere l'iscrizione nelle liste del collocamento speciale; l'appartenenza a famiglia di disagiate condizioni economiche per l'esenzione dalle tasse scolastiche ecc.), i quali, in caso di diniego della prestazione, devono essere dimostrati in giudizio nei confronti del legittimo contraddittore”; sicchè, “in altre parole, l'incertezza oggettiva che l'azione intende eliminare riguarda fatti (quale la totale inabilità lavorativa) che sono giuridicamente rilevanti, ma senza peraltro che possano integrare, da soli, la fattispecie costitutiva di un qualsiasi diritto soggettivo” (cfr. Cass. n. 6565/2004, cit.). Inoltre, nella stessa pronuncia i giudici di legittimità osservano che “la verifica giudiziale compiuta sulla situazione di invalidità non potrebbe essere invocata e fare stato in giudizi diversi”, ossia in quelli distinti aventi come petitum le varie e possibili pretese di natura non economica, per cui “mancherebbe l'interesse a proporre l'azione di mero accertamento”. Di contro, altra parte della giurisprudenza, cui si uniforma anche la sentenza in commento, ritiene che le argomentazioni addotte dalla Suprema Corte a sostegno dell'inammissibilità dell'azione di mero accertamento dello stato di invalidità non possano essere utilizzate per escludere anche l'ammissibilità di un'azione volta ad accertare lo stato di persona handicappata ai sensi della l. 104/1992.

In proposito, il Tribunale di Trani ha puntualmente rilevato che “a differenza di quanto avviene in materia di invalidità, esiste una disposizione che disciplina il mero accertamento dell'handicap: ai sensi dell'art. 4 della legge 104/92, gli accertamenti relativi alle minorazioni ed alla capacità complessiva residua sono effettuati dalle Unità sanitarie locali mediante le Commissioni mediche di cui all'art. 1 della legge 295/90 opportunamente integrate”. Quanto poi ai principi generali – prosegue detto giudice di merito – “indubbiamente la tutela giurisdizionale contenziosa di mero accertamento, garantita anche dall'art. 24 della Costituzione, ha quale presupposto ed oggetto soltanto diritti soggettivi o interessi legittimi, e quindi, situazioni giuridiche soggettive di carattere sostanziale, mentre va esclusa quando è relativa a meri fatti, ancorchè giuridicamente rilevanti, o a norme giuridiche” (cfr. Trib. Trani, Sez. Lav., Giudice M.A. La Notte Chirone, 13/04/12, n. 2065).

Nella stessa ottica, lo stesso Tribunale tranese, con altra pronuncia, ha evidenziato che, “con la legge quadro del 1992, sono stati individuati i diritti che vanno necessariamente riconosciuti al portatore di handicap ed i requisiti che un soggetto deve possedere per essere qualificato come avente diritto agli stessi”, di talchè, “stante il disposto dell'art. 3, 2° comma, della l. 104/92 (“La persona handicappata ha diritto alle prestazioni stabilite in suo favore in relazione alla natura ed alla consistenza della minorazione...”), il soggetto individuato a seguito di un accertamento demandato alle ASL competenti come persona handicappata, per una espressa volontà legislativa, si vede riconoscere immediatamente il diritto ad usufruire di tutte le prestazioni stabilite in suo favore dalla normativa stessa – previa verifica della sussistenza degli ulteriori requisiti – senza il rischio che soggetti terzi, nei cui confronti vengono fatte valere le prerogative del portatore di handicap, possano eccepire l'inopponibilità di tale status per non avere partecipato al procedimento previsto per l'accertamento” (Trib. Trani, Sez. Lav., Giudice R. Savelli, 15/11/10, n. 6537).

Sulla scorta di tali considerazioni, è stato, altresì, rettammente osservato che “sarebbe infatti vessatorio, e certamente contrario allo spirito della legge di sistema, costringere l'avente diritto, che non ha ottenuto il riconoscimento in sede amministrativa per inerzia o per un errore di valutazione, ad intentare tante azioni giudiziarie quanti sono i soggetti nei cui confronti la normativa in esame gli riconosce benefici diretti e indiretti, dovendo ogni volta dimostrare di essere un portatore di handicap” (cfr. Trib. Trani n. 2065/2012, cit.; Trib. Trani n. 6537/2010, cit.).

In applicazione dei principi generali in materia di interesse ad agire, si ritiene dunque “sussistente

*un interesse meritevole di tutela del portatore di handicap ad agire in giudizio per ottenerne l'accertamento da far valere nei confronti di una molteplicità di soggetti"* (cfr. Trib. Trani n. 2065/2012, cit.; Trib. Trani n. 6537/2010, cit.). L'orientamento può ritenersi ormai maggioritario e trova innumerevoli conferme da parte di svariati giudici di merito, tra i quali vi è chi ha rimarcato come *"il rigetto della domanda amministrativa volta ad ottenere il riconoscimento dello status in esame da parte dell'adita A.S.L. impedisca al soggetto istante di ottenere tutti quei benefici che la legge prevede nei più disparati ambiti di esplicazione della vita dello stesso (dal mondo del lavoro alla sanità all'imposizione fiscale e via discorrendo). Di conseguenza, a fronte del rigetto in questione, non può essere ragionevolmente negata all'interessato – a meno di non configurare un vero e proprio vuoto di tutela difficilmente giustificabile – la possibilità di agire in giudizio davanti al giudice per ottenere il riconoscimento del proprio status di soggetto portatore di handicap grave"* (cfr. Trib. Torre Annunziata 04/02/2010),

Nello stesso senso, altro Tribunale ha statuito che *"alla stregua del disposto dell'art. 3 co. 3 cit. deve dirsi che dal semplice riconoscimento della condizione soggettiva prevista dalla legge derivano in modo diretto per l'assistito vantaggi, benefici economici, agevolazioni e quant'altro, erogabili nel suo interesse sia da soggetti pubblici sia da soggetti privati senza che sia necessario introdurre ad hoc una specifica domanda amministrativa (v. ad esempio la fruizione di permessi lavorativi; v. comunque art. 39 l. 448/98); dunque, nel contesto descritto è il mero diniego della domanda amministrativa per insussistenza del requisito sanitario a determinare la negazione da parte dell'amministrazione del diritto dell'assistito ai detti benefici e la possibilità per lo stesso di proporre in merito una domanda giudiziale, il cui esito favorevole comporterà l'affermazione – con attitudine al giudicato tra le parti – del diritto dello stesso ai benefici in parola senza necessità di pronunce di condanna accessorie"* (cfr. Trib. Roma 27/09/2010, n. 14015). La Corte d'appello barese, con la pronuncia in rassegna, ribadisce siffatto indirizzo e, nel rilevare che *"deve escludersi la proponibilità di azioni di mero accertamento di quei (soli) fatti che costituiscono "elementi frazionistici" della fattispecie costitutiva del diritto (che può formare oggetto di accertamento giudiziario solo nella sua interezza)"*, osserva che l'accertamento dello stato di handicap (grave o meno) va ricondotto all'ipotesi di domanda finalizzata al conseguimento di *"benefici diversi da quelli innanzi indicati (pensione, assegno, indennità)"* di cui all'art. 1, co., 8, l. n. 295/90, alle quali pure è accordata la tutela giurisdizionale dinanzi al Giudice ordinario, sicchè la relativa pretesa integra un'azione non di mero accertamento della condizione invalidante (quale elemento frazionistico di fattispecie), bensì finalizzata al riconoscimento di uno status (quello di persona portatrice di handicap) funzionale all'attribuzione di un complesso di situazioni giuridiche soggettive attive.

### **3. La legittimazione passiva, in via esclusiva, dell'Inps.**

Nella decisione della Corte barese, dopo una ampia ricognizione delle fonti che disciplinano il procedimento di accertamento dello stato di invalidità e delle situazioni giuridiche soggettive attive che ne conseguono, si giunge ad affermare la legittimazione passiva, in via esclusiva, dell'Inps nelle domande fondate sul disposto di cui all'art. 3 della legge n. 104/1992. Siffatta soluzione trova, con ogni evidenza, il suo fondamento nel quadro normativo attuale venutosi a delineare a seguito dei ripetuti interventi operati dal Legislatore che, dal 2003 in poi, hanno investito la materia dell'invalidità civile. In proposito, giova brevemente ricordare che, nell'ambito dell'*iter* evolutivo della disciplina della materia, l'art. 42 del D.L. 3/9/2003, n. 269, convertito in L. 24/11/2003, n.326, aveva stabilito che il ricorso giurisdizionale in tema di invalidità civile dovesse essere notificato anche al Ministero dell'Economia e delle Finanze, il quale assumeva, quindi, la veste di litisconsorte necessario e poteva assistere, con un proprio consulente, alle operazioni peritali.

Dunque, per espressa previsione di legge, oltre all'Inps, soggetto legittimato passivo era anche il suddetto Ministero.

Senonchè, successivamente il D.L. 30/9/2005, n. 203, recante "Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria", convertito, con modificazioni, in L. 2/12/2005, n. 248, all'art. 10, 1° co., ha disposto il trasferimento all'Inps "*delle funzioni residue allo Stato in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità, già di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze*"; pertanto, in ossequio a quanto previsto dal secondo comma della predetta norma, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30/03/2007 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 121 del 26/05/2007), è stata data attuazione a tale trasferimento di competenze "*a decorrere dal 1° aprile 2007*", con subentro, dalla medesima data, dell'Inps al Ministero dell'Economia e delle Finanze "*nei rapporti giuridici relativi alle funzioni ad esso trasferite*".

Occorre, altresì, rammentare che la non chiara formulazione di tale norma, come rettamente rilevato a più riprese dagli interpreti, nonché dalla stessa giurisprudenza di merito espressasi in materia (**cf. Trib. Trani, Sez. lav., dott.ssa Savelli, n. 6504/2009**), aveva per la verità dato luogo ad irrisolti dubbi interpretativi, con conseguenti dirette ricadute sul piano pratico-operativo, in quanto, al 6° comma, prescriveva la notifica degli atti introduttivi dei procedimenti giurisdizionali in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità, nonché delle sentenze ed ogni provvedimento reso in detti giudizi, non solo all'Inps (presso le sedi provinciali), ma anche presso gli Uffici dell'Avvocatura dello Stato; inoltre la stessa norma qualificava l'Inps non come unico legittimato passivo, bensì come "*liteconsorte necessario ai sensi dell'articolo 102 del codice di procedura civile*".

Ebbene, tali dubbi circa la veste eventualmente sostenibile di legittimato passivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze sono stati definitivamente superati a seguito della recente emanazione del D.L. 1.7.2009, n. 78, recante "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali", convertito, con modificazioni, in L. 3.8.2009, n. 102, che, con l'art. 20, dal titolo "*Contrasto alle frodi in materia di invalidità civile*", al 5° comma, ha apportato al testo dell'art. 10, 6° co., del D.L. n. 203/2005, convertito in L. n. 248/2005, le seguenti modificazioni: *nel primo periodo è soppressa la parola "anche"; nel secondo periodo sono sopprese le parole "sia presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, sia"; nel terzo periodo sono sopprese le parole "è litisconsorte necessario ai sensi dell'art. 102 del codice di procedura civile e"*.

Pertanto, con l'eliminazione della duplice previsione sia della notifica degli atti introduttivi dei giudizi in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità (e delle sentenze ed ogni provvedimento reso in detti giudizi) agli uffici dell'Avvocatura dello Stato, sia della qualificazione dell'Inps come litisconsorte necessario nei medesimi giudizi, è evidente che alcun dubbio può ormai residuare sulla legittimazione passiva del predetto Istituto di previdenza, in via esclusiva, nei procedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto la materia de qua, a decorrere dal 1° luglio 2009, data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2009. Ed in tal senso si è espressa, con la decisione in commento, anche la Corte d'appello barese, che, al termine del proprio percorso ricostruttivo della evoluzione normativa in materia, conclude statuendo che "*da un lato, i procedimenti amministrativi finalizzati all'accertamento sanitario rilevante (anche) ai fini dello stato di handicap non sono mai stati trasferiti alle Regioni (costituendo, perciò, competenza propria dello Stato anche a ragione della tutela giurisdizionale dei diritti accordata in stretta connessione allo svolgimento di detti procedimenti amministrativi) e che, dall'altro, detti procedimenti (sicuramente a decorrere dal 1° aprile 2007) sono stati trasferiti alla competenza dell'INPS (che, pertanto, è l'unico soggetto legittimato a contraddire su domanda fondata sul disposto di cui all'art. 3 della legge n. 104/1992)*". Alle medesime conclusioni sono pervenuti altri giudici di merito, tra cui il Tribunale di Trani che,

richiamando la nuova formulazione dell'art. 10, 6° co., del D.L. n. 203/2005, convertito in L. n. 248/2005, come modificato dall'art. 20 del D.L. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, in L. n. 102/2009, ha sottolineato come *“tali modifiche, eliminando la necessità di notificare i ricorsi in materia di invalidità civile, handicap e cecità civile all'Avvocatura dello Stato ed eliminando le parole “litisconsorte necessario”, rendono finalmente chiaro che l'unico legittimato passivo in materia è l'INPS ed escludono la concorrente legittimazione passiva del Ministero dell'Economia e delle Finanze”* (cfr. **Trib. Trani n. 6537/2010, cit.**). Peraltro, come rilevato dal predetto Tribunale, nei giudizi aventi ad oggetto l'accertamento dello stato di handicap ai sensi della ridetta l. 104/92, *“altresì da escludere è la legittimazione passiva della ASL convenuta, legittimazione che potrebbe discendere esclusivamente dalla circostanza che l'attività della Commissione medica che ha sottoposto a visita il ricorrente è ad essa riconducibile. Invero, gli accertamenti sanitari effettuati dalle commissioni mediche rivestono natura di atti interni e prodromici al provvedimento definitivo di accoglimento o rigetto della domanda e, pertanto, alcuna rilevanza può essere ad essi riconosciuta ai fini della individuazione del soggetto munito di legittimazione passiva (cfr. in tal senso Cass. Sez. L. n. 1175 del 19.1.09, se pur dettata con riferimento a diversa fattispecie)”* (cfr. **Trib. Trani n. 6537/2010, cit.**). Ancora negli stessi termini, si vedano, tra le altre, Trib. Teramo 05/03/2013, n. 196; Trib. Trani 26/02/2013, n. 716; Trib. Napoli 05/11/2012, n. 27334; Corte App. Firenze 03/07/2012, n. 562; Trib. Napoli 08/02/2012, n. 4034; Trib. L'Aquila 16/01/2012; Trib. Milano 21/01/2011, n. 324; Trib. Roma n. 14015/2010, cit.; Trib. Torre Annunziata 04/02/2010, cit.

**Avv. Antonio De Simone**