

AULA 'B'



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. LUCIA ESPOSITO	- Presidente -
Dott. FRANCESCO BUFFA	- Consigliere -
Dott. ATTILIO FRANCO ORIO	-Rel. Consigliere -
Dott. FABRIZIO GANDINI	- Consigliere -
Dott. SIMONA MAGNANENSI	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 6994-2019 proposto da:

SM , domiciliata in ROMA, PIAZZA CAVOUR, presso la
CANCELLERIA DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE,
rappresentata e difesa dall'avvocato AM ;

- ricorrente -

contro

I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE PREVIDENZA SOCIALE, in
persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente
domiciliato in X , presso
l'Avvocatura Centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli
avvocati OMISSIS

;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 451/2018 del TRIBUNALE di AVELLINO,
depositata il 27/08/2018 R.G.N. 3178/2016;

Oggetto

R.G.N. 6994/2019

Cron.

Rep.

Ud. 17/10/2024

CC

2024**4068**

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del

17/10/2024 dal Consigliere Dott. ATTILIO FRANCO ORIO.

CONSIDERATO CHE

1. Il Tribunale di Avellino, in accoglimento del ricorso dell'INPS in opposizione ex art. 445 bis, comma 6, c.p.c., ha dichiarato l'improponibilità dell'istanza per ATP proposta il 27/03/2015 da SM avente ad oggetto la verifica delle condizioni sanitarie per l'assegno ordinario di invalidità, ritenute sussistenti dal consulente tecnico d'ufficio nominato in prima fase, sul rilievo della presentazione di una seconda istanza amministrativa avente il medesimo oggetto. In particolare, alla prima istanza amministrativa del 22/05/2014, esitata in via gerarchica dal Comitato Provinciale con rigetto del 28/11/2014, impugnato nel presente giudizio, aveva fatto seguito una seconda istanza del 9/12/2014 (antecedente al ricorso giudiziale in esame) conclusasi con provvedimento negativo dell'11/02/2015 impugnato in via gerarchica con esito negativo del 25/02/2016. Il giudice di primo grado ha osservato che, a mente dell'art. 56 comma 2 della L. n.69/09, non è possibile proporre una nuova domanda amministrativa per ottenere la medesima prestazione, norma che, emessa in tema di invalidità civile, ad essa estende la disciplina contenuta nell'art. 11 della L. n. 222/84 per gli assegni ordinari erogati da INPS, ove è espressamente vietata, finché non si è esaurito l'iter amministrativo di quella precedente in corso o fin quando non sia intervenuta sentenza passata in giudicato in caso di ricorso in sede giudiziaria, la presentazione di nuove domande di accertamento dello stesso stato invalidante per le medesime prestazioni; ancora, il Tribunale, richiamato l'orientamento della propria Corte territoriale sulla natura costitutiva del diritto alle prestazioni da riconoscere alle istanze amministrative e sulla

caducazione degli effetti delle pregresse istanze, ha respinto la tesi della ricorrente circa "l'idea di un'azione amministrativa continuativa e dinamica" a sostegno della possibilità di presentare una pluralità di istanze, affermando invece il sanzionabile fenomeno dell'abuso del processo allorquando il diritto ad agire sia esercitato in modo distorto rispetto alle finalità per le quali il legislatore ha astrattamente predisposto una specifica tutela. Ne conseguiva il rigetto ex art. 11 L. n. 222/84 della domanda del procedimento per ATP, avente ad oggetto una domanda amministrativa considerata tamquam non esset. Il Tribunale ha argomentato anche sull'acquiescenza che la ricorrente sostanzialmente avrebbe prestato all'esito negativo della prima domanda amministrativa avendone presentato una seconda, preclusa fino all'esito del precedente iter amministrativo o giudiziale; facendo leva sulla disposizione dell'art. 329 c.p.c. e sostenendo che l'acquiescenza abbia implicazioni anche di diritto sostanziale, la sua applicazione pratica sarebbe rinvenibile anche nel comportamento del ricorrente, contraddittorio o incoerente con la proposizione del gravame, traducibile, nel caso di specie, con la proposizione di una nuova domanda amministrativa incoerente con l'impugnazione della prima nel procedimento per ATP: donde l'improponibilità del ricorso del 27/3/15.

2. La ricorrente impugna la sentenza affidandosi a tre motivi, a cui l'INPS interpone rituale controricorso.

3. La Corte, discussa la causa nell'adunanza camerale del 17 ottobre 2024, si è riservata di decidere.

RILEVATO CHE

1. Con il primo motivo la ricorrente deduce la violazione e la falsa applicazione dell'art. 11 L. 222/84 in relazione all'art. 360 comma 1, n. 3 c.p.c., essendo stato applicato il citato art. 11 ad un fatto da esso non regolato, sulla cui interpretazione il giudice di primo grado avrebbe errato dandone una falsa applicazione: la seconda domanda amministrativa era stata presentata dopo la chiusura dell'iter procedimentale sulla prima istanza e prima della proposizione del ricorso giurisdizionale avverso il primo provvedimento negativo. Si tratterebbe di un'ipotesi non contemplata dalla norma, né da essa vietata, né rilevava l'ostatività all'esame della fattispecie l'esistenza di un principio di acquiescenza al precedente verbale di invalidità impedendone il ricorso giudiziale. Con il secondo motivo denuncia la violazione e la falsa applicazione dell'art. 11 L. 222/84 in relazione all'art. 360, co.1, n. 3 c.p.c., per avere l'impugnata sentenza dichiarato l'improponibilità del ricorso per ATP laddove non sussiste alcun principio di automatica acquiescenza, in presenza di un provvedimento amministrativo, il secondo datato 25/02/2016, dal contenuto meramente confermativo del precedente provvedimento, l'unico di natura decisoria ed impugnabile; introduce, poi, la differenza tra atto amministrativo meramente confermativo non impugnabile ed atto propriamente confermativo, con conseguente diniego del diritto di difesa laddove, dichiarato improponibile il primo ricorso, neppure il secondo atto sarebbe impugnabile. Con il terzo motivo censura l'art. 11 L. 222/84, in relazione all'art. 360, co.1, n. 3 c.p.c., con riferimento alla dedotta ipotesi di abuso del processo evincibile dal comportamento della ricorrente la quale aveva presentato, invece, istanza di riesame a conclusione e definizione del primo procedimento amministrativo e non in pendenza di giudizio.

2. Nel controricorso l'Istituto previdenziale evidenzia che la presentazione di una nuova domanda amministrativa costituisce accettazione del rigetto della prima istanza, con improponibilità del ricorso giudiziario su di essa fondato, e rimarca la correttezza della decisione impugnata stante l'acquiescenza all'esito negativo della visita medica sulla prima domanda, non potendo invocarsi la teoria dell'atto confermativo per le domande di prestazione pensionistica, stante la cessazione di effetti della prima domanda su cui si era concluso l'iter amministrativo, e potendo interpretarsi la seconda come rinuncia implicita alla prima.

3. Il primo motivo è fondato: dal tenore letterale dell'art. 11 L.222/84 si evince la preclusione della presentazione di una ulteriore domanda per la stessa prestazione, finché non si è esaurito l'iter di una precedente o, nel caso di ricorso giudiziario, finché non sia intervenuta sentenza passata in giudicato; ne restano definiti il perimetro oggettivo e finalistico, trattandosi di una norma che, da un lato, non impedisce iniziative giudiziarie a tutela di diritti soggettivi degli assistiti, dall'altro, è volta a soddisfare esigenze di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, evitando duplicazioni di procedimenti amministrativi inerenti alle stesse prestazioni poste dalla legge a tutela di medesime condizioni invalidanti. In particolare, l'improponibilità ivi contemplata riguarda non già il giudizio sulla prima domanda amministrativa ma la presentazione di una seconda domanda amministrativa. Nel caso in esame, la domanda giudiziale in ATP era stata presentata dopo la chiusura dell'iter amministrativo sulla prima istanza, mentre la seconda domanda era stata presentata dopo la chiusura della fase amministrativa della prima istanza e senza che su questa fosse stato ancora deciso l'accertamento giudiziale. Eventualmente,

un giudizio di improponibilità avrebbe potuto coinvolgere l'impugnativa del secondo esito amministrativo (concluso il 25/02/2016) in pendenza del giudizio sulla prima domanda amministrativa (conclusosi in primo grado con la sentenza del 27/08/2018). Pertanto, la censura sulla violazione del citato art. 11 appare fondata trattandosi di norma che regola un fatto diverso da quello al quale essa è stata in questa sede applicata.

4. Anche il secondo rilievo, sollevato in merito alla violazione della medesima norma, risulta fondato. L'introduzione di tematiche amministrative che evocano la natura giuridica di atti confermativi e gli effetti di acquiescenza sulle situazioni giuridiche soggettive non appare pertinente alla questione in esame: il secondo provvedimento di rigetto, nel confermare il diniego della prestazione richiesta già con la prima istanza amministrativa, non impedisce la tutela di diritti soggettivi dell'assistito, e d'altronde, come segnalato dal ricorrente, una soluzione di improponibilità sulla prima domanda in ATP e di inammissibile proposizione di un ricorso avverso un atto dal contenuto meramente confermativo, precluderebbe l'esercizio del diritto di difesa. Ma, è bene rammentare, il giudizio volto all'accertamento delle condizioni per fruire di prestazioni previdenziali ed assistenziali non ha ad oggetto l'impugnazione di un atto amministrativo, non integra né si riduce in una valutazione di legittimità dell'atto, né la possibilità di agire è limitata al contenuto (confermativo o dispositivo) dell'atto medesimo, bensì l'interesse del ricorrente attiene alla natura giuridica del diritto soggettivo che si intende far valere, eventualmente pretermesso o pregiudicato dall'atto amministrativo e, quindi, superato il formalismo del contenuto dell'atto, non può sostenersi in ragione di esso l'anelastica preclusione dell'accertamento dei propri diritti. D'altronde,

proprio il decorso giudiziale sull'esito dell'iter amministrativo di una prima domanda mira ad accertare la sussistenza del requisito sanitario posto a base della prestazione richiesta, laddove la preclusa presentabilità, ex art. 11, dell'ulteriore domanda per la stessa prestazione consente di sviluppare nel diverso ambito giudiziale la piena difesa dei propri diritti, anche in caso di evoluzione delle condizioni sanitarie in corso di procedimento. L'ulteriore aspetto sviluppato nel secondo motivo di ricorso, inerente alla insussistenza "nell'ordinamento giuridico amministrativo" di "alcun principio di automatica acquiescenza", a sua volta evoca l'improponibilità processuale ex art. 329 c.p.c. in forza di un'accettazione espressa od implicitamente desumibile da atti incompatibili con la volontà di avvalersi della impugnazione, circostanze non emergenti nel caso in esame non rinvenendosi in atti alcuna dichiarazione esplicita né desumendosi dalla presentazione di una seconda istanza amministrativa -non ancora esitata alla data del deposito del ricorso in ATP- alcuna volontà implicita ed inequivoca di rinunciare alla impugnazione ammessa dalla legge e, stante la già esaminata interpretazione dell'art. 11, non coinvolgente gli sviluppi giudiziari della prima domanda. Ed ancora, la possibilità di trarre da tale argomento processuale una acquiescenza di ordine sostanziale nel senso di evincere da comportamenti concludenti un effetto abdicativo del diritto significherebbe fornire all'art. 11 una finalità inibitoria di accesso alle tutele giurisdizionali che lo stesso articolo, invece, non sembra esprimere sulla improponibilità di una domanda amministrativa, ma non del giudizio. In sintesi, l'acquiescenza, quale istituto abdicativo della tutela giurisdizionale, ha, di riflesso, funzione conservativa soggettiva dell'atto amministrativo, di cui il destinatario accetta gli effetti, ancorché lesivi di un proprio

interesse sostanziale, rinunciando in modo esplicito od implicito ad impugnarlo, ma ciò non è accaduto perché con la seconda domanda amministrativa l'interessata chiedeva il "riesame" della domanda, affatto compatibile con la volontà di conservare gli effetti del rigetto della prestazione.

5. Il terzo motivo resta assorbito nel secondo, tenuto conto che la proposizione -allo stato- di un'unica domanda giudiziale sull'esito negativo della prima istanza, per quanto detto non improponibile, non integra un uso distorto del rimedio processuale previsto ex art. 445 bis c.p.c., come del pari, la qualificazione della seconda istanza come "riesame" del primo procedimento non è incoerente rispetto alla natura decisoria del primo provvedimento. E per quanto innanzi argomentato è erroneo tradurre dalla acquiescenza processuale (istituto che nel caso in esame non troverebbe comunque applicazione) la conseguenza abdicativa del diritto sostanziale la cui tutela non è stata, quindi, abusivamente esercitata.

6. In definitiva, tutti i rilievi sono fondati, ed il ricorso va accolto. La pronuncia va dunque cassata con rinvio al giudice di merito perché, applicati i principi di cui innanzi, proceda al conseguente accertamento invocato in sede di opposizione ad ATP.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa l'impugnata sentenza e rinvia, anche per le spese del presente grado, al Tribunale di Avellino in persona di diverso magistrato.

Così deciso in Roma, il 17 ottobre 2024.

La Presidente

Lucia Esposito

CASSAZIONE.NET