

Sent.n. \_\_\_\_\_

Cron. \_\_\_\_\_

**TRIBUNALE DI FIRENZE**

*sezione lavoro*

**VERBALE EX ART. 429 comma 1 CPC.**

UDIENZA del 19 marzo 2010, davanti al Giudice dr. Roberta Santoni Rugiu,  
nella causa iscritta al n. 3076 / 2009 R.G

promossa da

**[REDACTED]**

( avv. Daniela Consoli )

contro

**INPS**

( avv. Francesco Falso, Silvano Imbriaci, Antonello Zaffina e Patrizia Colella )

**MINISTERO ECONOMIA E FINANZE**

( contumace )

**COMUNE DI FIRENZE**

( avv. Sergio Peruzzi e Maria Rosetta Fiore )

Compaiono l'avv. Morandi in sostituzione dell'avv. Consoli Daniela per il ricorrente, l'avv. Zaffina per l'Inps e l'avv. Fiore Rosetta per il Comune di Firenze. Ai fini della pratica forense è presente il dr. Marco Giglioli.

**REPUBBLICA ITALIANA**

**Nel Nome Del Popolo Italiano**

Il Giudice del Lavoro, visto l'art. 429 comma 1 cpc., udite dalle parti le rispettive conclusioni, nonché i motivi a sostegno, pronuncia sentenza, dandone lettura pubblica,

**Svolgimento**

Con ricorso depositato il 2.9.09, **[REDACTED]** conveniva l'Inps, il Comune di Firenze ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze avanti a questo giudice.

Premetteva di essere di nazionalità marocchina e di risiedere in Italia da molti anni, prima per ricongiungimento familiare inserito nel permesso di soggiorno dei genitori, poi titolare di permesso autonomo per motivi di famiglia, divenuto quindi permesso per motivi di lavoro subordinato ed infine per motivi di salute.

Aggiungeva di essere affetto una malattia psichiatrica, motivo per cui con domanda amministrativa del 24.10.08 aveva chiesto il riconoscimento della condizione di invalidità, ottenendo nel verbale 6.3.09 attribuita la misura dell'80%

Tuttavia, con determinazione del 4.6.09 l'Ufficio Invalidi civili del Comune di Firenze aveva negato la prestazione a causa della mancanza della carta di soggiorno, il cui possesso era richiesto dall'a. 80 comma 19 L. 388/00.

Il ricorrente, richiamata la norma secondo la quale gli stranieri titolari di permesso di soggiorno sono equiparati ai cittadini italiani ai fini delle prestazioni di assistenza sociale, invalidità civile compresa (a. 39 L. 40/98, a. 41 D. Ig.vo 286/98), norma a sua volta espressione di principi contenuti in fonti interne ed internazionali secondo le quali l'assistenza sociale rappresenta una provvidenza di tipo universalistico (artt. 2, 3 e 38 Cost, Convenzione OIL, Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo), e ricavato di riflesso il carattere discriminatorio dell'esclusione introdotta dall'a. 80 comma 19 L. 388/00 (già dichiarato illegittimo da Corte Cost n. 306/08 e n. 11/09 in tema di indennità di accompagnamento e pensione di inabilità) chiedeva pertanto che fosse riconosciuto il diritto all'assegno.

Inoltre, chiedeva che allo stesso risultato si giungesse dal momento che il diniego del provvedimento rappresentava violazione di disciplina comunitaria, poiché la CE aveva ratificato l'Accordo Euromediterraneo con il Regno del Marocco, contenente clausola di non discriminazione in materia di sicurezza sociale per i lavoratori di quei paesi ed i loro familiari, per effetto della quale ai cittadini marocchini regolarmente soggiornanti in Italia il permesso di soggiorno consentiva di accedere alle prestazioni di sicurezza sociale.

L'INPS si costituiva con memoria, contestando la possibilità di effettuare la richiesta disapplicazione della disciplina nazionale e chiedendo quindi il rigetto della domanda.

Anche il COMUNE DI FIRENZE si costituiva con memoria, resistendo alla domanda con argomenti in diritto analoghi a quelli dell'istituto.

Il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE non si costituiva, rimanendo contumace.

La causa era istruita con i soli documenti prodotti dalle parti ed era oggi decisa con motivazione contestuale

### **Motivi**

#### **LEGITTIMAZIONE PASSIVA**

Quanto alla chiamata in causa del Ministero, parte che secondo alcuni l'a. 10 DL 203/05 avrebbe imposto come litisconsorte necessario nel contenzioso in tema di invalidità civile, va premesso che oggetto del presente accertamento giudiziale sia il diritto all'assegno di invalidità, laddove la domanda di condanna nei confronti dell'Inps e del Comune non presuppone altresì la richiesta di accertamento dello *status* di invalido, per essere lo stesso già pacifico atteso il riconoscimento ottenuto in sede amministrativa, bensì, essendo pacifico anche il requisito reddituale, l'affermazione della sussistenza dell'ulteriore requisito amministrativo relativo alla carta di soggiorno. In definitiva, nella specie non è svolta alcuna domanda di accertamento dello status di invalido in via strumentale alla domanda di condanna al pagamento dell'assegno di invalidità, dovendosi quindi i legittimati passivi individuarsi in

relazione all'unica questione controversa nel soggetto debitore della prestazione, ovvero per quanto di competenza l'Inps ed il Comune di Firenze.

Più in generale, del resto, la legittimazione passiva del Ministero quale litisconsorte necessario avrebbe esclusa ugualmente, anche se in causa fosse richiesto accertamento del requisito sanitario.

Infatti il legislatore, dopo l'entrata in vigore della L. 537/1993 e del D.P.R. 698/1994, è nuovamente intervenuto sulla disciplina delle prestazioni di invalidità civile prima con il D. Lgs. 31.3.1998 n. 112, nell'ambito di un disegno normativo diretto al trasferimento alle regioni ed agli enti locali di tutte le funzioni ed i compiti amministrativi nella materia dei servizi sociali, con alcune eccezioni, quindi con la L. 23.12.1998 n. 448, collegato alla legge finanziaria 1999, ancora con il D.L. 30.9.2003 n. 269 (entrato in vigore il 2.10.2003 e convertito con modificazioni nella L. 24.11.2003 n. 326), ed infine con il D.L. 30.9.2005 n. 230, convertito con modificazioni nella L. 2.12.2005 n. 248.

Più specificamente, alla lettera n) dell'art. 129 del decreto legislativo 112/1998 erano conservate allo Stato le funzioni di "revisione delle pensioni, assegni e indennità spettanti agli invalidità civili e la verifica dei requisiti sanitari che hanno dato luogo a benefici economici di invalidità civile".

A norma del successivo art. 130, era invece trasferita all'I.N.P.S. (che doveva provvedervi a mezzo di un apposito fondo), a decorrere dal 3.9.1998 - centovesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge - la funzione di erogazione delle prestazioni di invalidità civile, mentre la concessione dei nuovi trattamenti era rimessa alla regioni.

Prevedeva, poi, il comma terzo dello stesso articolo come "fermo restando il principio della separazione della fase dell'accertamento sanitario e quello della concessione dei benefici economici, di cui all'art. 11 della L. 24.12.1993 n. 537, nei procedimenti giurisdizionali ed esecutivi, relativi alla concessione delle prestazioni e dei servizi, attivati a decorrere" dal 3.9.1998 "la legittimazione passiva spetta alle regioni, ove il procedimento abbia ad oggetto le provvidenze concesse dalle regioni stesse ed all'I.N.P.S. negli altri casi, anche relativamente a provvedimenti concessori antecedenti al termine" sopra indicato.

Mentre l'art. 37 comma 5 della L. 448/1998 espressamente attribuiva al Ministero del Tesoro la legittimazione passiva "nei procedimenti giurisdizionali relativi ai verbali di visita emessi dalle commissioni mediche di verifica, finalizzati all'accertamento degli stati di invalidità civile, cecità civile e sordomutismo, nonché ai provvedimenti di revoca emessi dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica", disposizione che la giurisprudenza della Suprema Corte (cfr. da ultimo Cass., 2.4.2004 n. 6565, con ampia motivazione) ha da tempo interpretato come riferibile alle sole controversie relative all'accertamento della permanenza del diritto ai benefici di invalidità a fronte della revoca disposta in sede amministrativa, ipotesi diversa da quella di cui è processo.

Successivamente l'art. 42 del citato D.L. 30.9.2003 n. 269 (convertito con modificazioni nella L. 24.11.2003 n. 326), dopo aver disposto che "gli atti introduttivi dei procedimenti giurisdizionali concernenti l'invalidità civile, la cecità civile, il sordomutismo, l'handicap e la disabilità ai fini del

collocamento obbligatorio al lavoro, devono essere notificati anche al Ministero dell'economia e delle finanze...sia presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'*articolo* 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, sia presso le competenti direzioni provinciali dei servizi vari del Ministero", ha previsto che "nei predetti giudizi il Ministero dell'economia e delle finanze e' litisconsorte necessario ai sensi dell'*articolo* 102 del codice di procedura civile".

Infine l'art. 10 del D.L. 230/2005 ha disposto, per quanto qui interessa, che: "L'Istituto nazionale della previdenza sociale subentra nell'esercizio 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", prevedendo tuttavia che "la data di effettivo esercizio da parte dell'I.N.P.S. delle funzioni trasferite" sia stabilita "con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto" e che "fino alla data stabilita con i decreti di cui al comma 2, resta fermo, in materia processuale, quanto stabilito dall'*articolo* 42, del D.L. 269/2003, convertito, con modificazioni, dalla l. 24.11.2003 n. 326".

Il comma 6 dello stesso art. 10 prevede altresì 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 anche all'I.N.P.S. La notifica va effettuata sia presso gli Uffici dell'Avvocatura dello Stato, ..., sia presso le sedi provinciali dell'I.N.P.S. Nei procedimenti giurisdizionali di cui al presente comma l'I.N.P.S. è litisconsorte necessario ai sensi dell'*articolo* 102 del codice di procedura civile e, limitatamente al giudizio di primo grado, è rappresentato e difeso direttamente da propri dipendenti".

E' noto peraltro come l'effettivo trasferimento delle competenze in materia di invalidità civile all'INPS sia avvenuto solo con il D.P.C.M. 30.3.2007 (pubblicato su G.U. 26.5.2007), il cui art. 5 comma 4 ha disposto, per quanto qui di interesse, che "l'I.N.P.S. 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' d'altra parte orientamento giurisprudenziale da ritenersi ormai consolidato (cfr. nel periodo di vigenza della sola L. 537/1993 Cass. Sez. un., 1°7.2000, n. 483, e per il periodo successivo all'entrata in vigore del D.Lvo 112/1998, la già citata Cass. 6565/04 e da ultimo Cass. 27.8.2004, n. 17070) quello secondo cui, pur richiamando l'art. 130 del D.Lvo 112/1998 la costruzione bifasica del processo avente ad oggetto l'accertamento del diritto alle prestazioni di invalidità civile, già affermata dalla L. 537/1993, anche dopo il riordino del sistema dell'invalidità civile l'interessato non sia tenuto alla proposizione di due distinti procedimenti, il primo diretto all'accertamento dell'invalidità, il secondo al pagamento delle prestazioni per l'effetto dovute.

Ed anzi deve dirsi *jus receptum* l'insegnamento della Suprema Corte (cfr. ancora Cass., 2.4.2004 n.

6565) secondo cui, riferibile la separatezza delle fasi di accertamento sanitario e di concessione dei benefici economici solo al procedimento amministrativo, all'esito dell'entrata in vigore del D.Lvo 112/1998 (che non contiene alcuna disciplina dell'azione di mero accertamento dell'invalidità, contrariamente a quanto previsto dal previgente D.P.R. 698/1994), oggetto del processo di invalidità civile sia tornato ad essere (come già secondo la disciplina antecedente il D.P.R. 698/1994) esclusivamente il diritto alle prestazioni di invalidità civile rispetto al quale la verifica della condizione invalidante rappresenta un presupposto di mero fatto, come tale, secondo i principi, insuscettibile di formare autonomo oggetto di giudicato (ma sul punto per la condizione di handicap vedi più ampiamente *infra*).

Quanto, allora, all'individuazione dei soggetti passivamente legittimati nei giudizi aventi detto oggetto, si è detto come il comma 3 dell'art. 130 del D.Lvo 112/1998 (in alcun modo toccato dalla disciplina dettata in *subiecta materia* dal collegato alla finanziaria 1999) già disponesse che legittimato passivo "nei procedimenti giurisdizionali ed esecutivi, relativi alla concessione delle prestazioni e dei servizi" fosse l'I.N.P.S., salvo che la provvidenza fosse stata concessa dalle regioni, evenienza questa suscettibile di accadimento solo dopo il compiuto trasferimento delle relative funzioni, intervenuto con il D.P.C.M. del 22.12.2000, pubblicato su G.U. n. 43 del 21.2.2001, e quindi nella specie senz'altro irrilevante non essendo neppure allegato essere stata l'attrice titolare di benefici di invalidità attribuiti in data successiva al 21.2.2001.

D'altra parte, introdotto il presente giudizio in data successiva all'entrata in vigore, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, del D.P.C.M. 30.3.2007, deve ritenersi che trovi applicazione nella specie il disposto dell'art. 10 del D.L. 230/2005, così l'Istituto di previdenza, già titolare dell'obbligo di corrispondere la generalità delle prestazioni economiche di invalidità civile per quanto appena esposto, essendo divenuto unico legittimato passivo nelle controversie relative a dette prestazioni, per avere assunto anche le funzioni, essenzialmente in materia di accertamento sanitario, rimaste di pertinenza statale secondo la disciplina previgente.

Invero, il trasferimento di dette funzioni importa con tutta evidenza la sopravvenuta estraneità del Ministero dell'Economia al procedimento amministrativo di attribuzione dei benefici di invalidità civile, così essendo venuta meno la necessità (ritenuta dal legislatore del D.L. 269/2003) di assicurare la partecipazione ai giudizi di invalidità civile di un soggetto diverso dal titolare dell'obbligo di corrispondere le prestazioni de quibus.

Né può farsi questione della perdurante partecipazione necessaria del Ministero convenuto anche ai giudizi introdotti dopo il 26.5.2007 in ragione della menzione, di cui al citato art. 10 del del D.L. 230/2005, dell'INPS quale "litisconsorte necessario" nei giudizi nei quali trovi applicazione *ratione temporis* la disciplina de qua.

Ed infatti la chiara determinazione del legislatore di trasferire ogni funzione in materia di invalidità civile

già di pertinenza statale all'INPS importa necessariamente che la permanenza di una giuridica necessità di partecipazione ai giudizi introdotti successivamente al detto trasferimento di un soggetto divenuto estraneo anche al procedimento amministrativo per la concessione dei benefici di cui si discute fosse espressamente prevista.

In contrario la disposizione dell'art. 10 non fa alcun cenno al Ministero dell'Economia come litisconsorte necessario, essa riferendo l'espressione invece all'INPS, così il dictum della legge essendo agevolmente riferibile alle ipotesi nelle quali l'Istituto non sia titolare dell'obbligo di corrispondere provvidenze di invalidità civile (come accade quanto al riconoscimento del diritto all'esenzione dalla spesa sanitaria, ovvero al riconoscimento dell'handicap, di cui subito si dirà, o del diritto all'iscrizione degli elenchi del collocamento obbligatorio).

E' in tali ipotesi, che, per effetto della disposizione dell'art. 10 del D.L. 230/2005, l'Istituto, a decorrere dal 27.5.2007, è tenuto a subire le controversie, pur non essendo titolare del rapporto giuridico controverso, e ciò in ragione delle funzioni da esso ente svolte nella fase amministrativa di accertamento sanitario e nelle quali è subentrato ex lege al Ministero dell'Economia con la decorrenza sopra indicata, in tali casi la legittimazione necessaria dell'INPS rispondendo alle stesse finalità (di partecipazione al giudizio del responsabile della fase di accertamento sanitario) cui era ispirata la legittimazione necessaria del Ministero dell'Economia nel regime previgente.

#### MERITO

La domanda è fondata e va pertanto accolta, condannandosi per le rispettive competenze l'Inps ed il Comune di Firenze al pagamento in favore del ricorrente dell'assegno di invalidità civile a decorrere dal primo giorno del mese successivo al perfezionarsi del diritto coincidente con la domanda amministrativa (1.11.2008), oltre interessi dal 120<sup>a</sup> giorno successivo al saldo.

Ribadito essere pacifico che il ricorrente avesse sia il requisito sanitario per tale prestazione, già riconosciutogli nel verbale del 6.3.09 (doc. 9 ric.), sia il requisito reddituale (doc. 12 ric.), la questione controversa concerneva esclusivamente l'individuazione della disciplina applicabile al caso di specie.

Infatti, secondo i convenuti il diritto non sussisteva a fronte della disciplina nazionale (a. 80 comma 19 L. 388/00) per la quale ai fini delle prestazioni economiche in materia di invalidità civile era necessario il possesso della carta di soggiorno, che pacificamente il ricorrente non possiede, mentre secondo quest'ultimo tale disciplina nazionale effettivamente ostativa al riconoscimento del diritto doveva essere o interpretata in senso costituzionalmente orientato (per effetto delle sentenze n. 306/08 e n. 11/2009 Corte Cost., seppur pronunciate rispettivamente in tema di indennità di accompagnamento e di pensione di inabilità), o disapplicata perché in contrasto con il diritto comunitario.

Il complesso tema relativo alla conformità dell'ordinamento nazionale a quello internazionale, vincolante per l'Italia, ed ai rimedi qualora il giudice ritenga esistente un'ipotesi di difformità (nell'alternativa fra

disapplicazione diretta e la rimessione della questione al giudice di legittimità delle leggi) è stato risolto per effetto delle citate decisioni n. 306 / 2008 e n. 11 / 2009 della Corte Costituzionale.

In particolare, la prima ha dichiarato illegittimi l'a. 80 comma 19 L. 388/00 (Finanziaria anno 2001) e l'a. 9 comma 1 D. Lg.vo 286/98 (TU Immigrazione) nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti già stabiliti per la Carta di Soggiorno ed ora (D. Lg.vo 3/08) previsti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

La seconda decisione inoltre, nel proseguire il medesimo ragionamento, ha ribadito essere illegittima la norma che esclude il diritto alla pensione di inabilità per gli stranieri extracomunitari che non siano in possesso dei requisiti di reddito per la carta di soggiorno, affermando irragionevole subordinare le prestazioni assistenziali, il cui presupposto è l'inabilità al lavoro, proprio al possesso di un titolo legittimante la permanenza del soggiorno in Italia che al contrario richiede il possesso di un reddito.

Ora, la portata delle affermazioni svolte dalla Corte Costituzionale travalica i singoli istituti (indennità di accompagnamento, pensione di inabilità) oggetto dei giudizi nell'ambito dei quali sono state rese, imponendo di estendere la medesima conclusione anche all'assegno di invalidità civile, che con i due precedenti condivide i tratti essenziali del requisito sanitario, e con la pensione anche quello del (diverso) requisito reddituale.

Infatti, nel caso in esame la negazione del diritto per applicazione dell'a. 80 comma 19 finirebbe ugualmente per collidere con il principio di non discriminazione nonché con il diritto fondamentale alla salute, garantito agli stranieri che soggiornano in modo legittimo sul territorio nazionale a parità con i cittadini italiani.

Per di più, un ulteriore motivo di irragionevolezza dell'applicazione dell'a. 80 comma 19 – già rimarcato dalla sentenza n. 11 / 09 in tema di pensione – è che, mentre l'assegno come la pensione presuppongono un limite reddituale, nel senso che non spettano a chi supera determinate soglie di reddito, al contrario la carta di soggiorno non può essere concessa a chi si colloca al di sotto delle relative soglie di reddito.

Insomma, è evidente come l'interpretazione costituzionalmente orientata del sistema normativo che disciplina l'invalidità civile, e per quanto qui interessa l'assegno, non consenta di subordinare il riconoscimento del diritto al possesso del reddito a sua volta requisito della carta di soggiorno.

Di conseguenza, viene a cadere l'unico ostacolo che impediva l'erogazione della prestazione in favore del ricorrente, per essere egli pacificamente fornito del requisito sanitario e di quello reddituale, entrambi fin dalla domanda amministrativa.

#### SPESE

Sussistono giusti motivi per la compensazione integrale delle spese di lite fra le parti, ai sensi dell'a. 92 comma 2 nuovo testo cpc ravvisandosi "ragioni gravi ed eccezionali" per la complessità e difficoltà dei temi giuridici coinvolti nella questione di merito relativa alla disapplicazione e/o all'illegittimità costituzionale della

norma nazionale che espressamente precludeva il riconoscimento del diritto, questione quest'ultima solo di recente risolta dalla Corte Costituzionale in senso favorevole al ricorrente, peraltro con pronunce rese su prestazioni diverse da quella in esame.

**P.Q.M.**

dichiara il difetto di legittimazione passiva del Ministero;  
condanna l'I.N.P.S. ed il Comune di Firenze nelle rispettive competenze a corrispondere a parte ricorrente l'assegno di invalidità civile con decorrenza dal 1.11.2008, oltre interessi legali sui ratei arretrati dal 120<sup>^</sup> giorno successivo alla domanda fino al saldo;  
compensa per intero le spese di lite fra le parti.  
Firenze, 19 marzo 2010.

Il Giudice del Lavoro  
dr. Roberta Santoni Rugiu