

Cass. Sez. Unite (ud. 20 novembre 2018) 7 maggio 2019, n. 11928, Primo Pres. PETITTI, Pres. Sez. TIRELLI, Rel. GARRI;

PRESCRIZIONE CIVILE - SOSPENSIONE - RICORSO AMMINISTRATIVO – TERMINE CENTOCINQUANTA GIORNI - TERMINE DILATORIO AZIONE GIUDIZIARIA - SILENZIO RIGETTO - ESCLUSIONE

Il termine prescrizione triennale dell'azione per il riconoscimento delle prestazioni INAIL di cui all'articolo 112 d.P.R. 1124/1965, resta sospeso per tutta la durata del procedimento amministrativo di liquidazione delle indennità e fino all'adozione di un provvedimento di accoglimento o di diniego da parte dell'istituto assicuratore ai sensi dell'art. 111, c. 3 dello stesso DPR, con la conseguenza che il decorso dei termini dilatori per la presentazione dell'azione previsti dall'art. 111, comma 3 d.P.R. 1124/1965 non determina la cessazione della sospensione della prescrizione, ma rimuove la condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria, dando facoltà all'assicurato di agire in giudizio a tutela della posizione giuridica soggettiva rivendicata. (Rigetta, CORTE D'APPELLO L'AQUILA, 17/10/2012)

D.C.A. convenne in giudizio l'Inail esponendo di essere affetto da una sindrome del tunnel carpale di natura professionale, denunciata in data 14 agosto 2003, e chiedendo la condanna dell'Istituto a corrispondere le prestazioni assicurative dovute per legge. L'INAIL si costituì eccependo, preliminarmente, l'intervenuta prescrizione triennale dell'azione ai sensi del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 112 e contestando, nel merito, la fondatezza della pretesa. Il Tribunale di Sulmona, senza pronunciarsi sull'eccezione di prescrizione, accolse la domanda e, accertata una invalidità nella misura dell'8%, nel concorso degli ulteriori presupposti di legge, condannò l'Istituto resistente all'indennizzo per danno biologico. La Corte d'Appello di L'Aquila, investita del gravame da parte dell'INAIL, per quanto qui interessa, rigettò l'eccezione di prescrizione riproposta dall'Istituto assicurativo. La Corte territoriale, dato atto della sequenza cronologica delle richieste e dei provvedimenti adottati nel procedimento amministrativo (denuncia della malattia professionale formulata dal lavoratore il 14 agosto 2003, rigetto dell'INAIL del 17 dicembre 2005, opposizione del 14 aprile 2007, rigetto definitivo dell'Istituto, in esito a visita collegiale, del 16 maggio 2007), escluse che si fosse compiuto il termine di prescrizione osservando che questo non poteva decorrere nel corso degli approfonditi accertamenti amministrativi protrattisi per oltre 150 giorni. Ritenne, nello specifico, che per effetto dell'opposizione proposta - ai sensi dell'art. 104 del T.U. n. 1124 del 1965 - avverso il rigetto disposto dall'INAIL, la sospensione della prescrizione, prevista dall'art. 111 del T.U. citato, era proseguita anche dopo il decorso del termine di centocinquanta giorni previsto per la liquidazione in via amministrativa della prestazione e si era protratta fino al completo esaurimento della fase precontenziosa, osservando che il termine era fissato nell'interesse dell'assicurato per tenerlo indenne dall'inerzia dell'Istituto e consentirgli di agire in giudizio sicchè non poteva decorrere ove, come nel caso in esame, l'Istituto fosse stato tutt'altro che inerte ed avesse sottoposto l'assicurato a ripetuti accertamenti.

(omissis)

6. Con l'unico motivo di ricorso è denunciata la violazione e falsa applicazione del D.P.R. n. 1124 del 1965, artt. 111 e 112, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3. Sostiene l'Istituto ricorrente che a fronte di una domanda amministrativa del 14 agosto 2003 il ricorso giurisdizionale fu depositato solo il 29 aprile 2010 quando il termine complessivo di tre anni e centocinquanta giorni per l'esercizio dell'azione diretta al conseguimento della prestazione previdenziale era oramai incontestabilmente decorso, non avendo valenza interruttiva della prescrizione la circostanza che tra le dette date siano intervenuti atti del procedimento amministrativo.

6.1. Rammenta in primo luogo l'Istituto che l'art. 112 del T.U. n. 1124 del 1965 stabilisce che l'azione per conseguire le prestazioni da parte dell'Inail si prescrive nel termine di tre anni dal giorno dell'infortunio o dalla manifestazione della malattia; sottolinea che l'art. 111 dello stesso testo unico, al comma 2, prevede che la prescrizione resti sospesa durante la liquidazione in via amministrativa dell'indennità e che, al successivo comma 3, dispone che la liquidazione deve essere esaurita nel termine di 150 giorni per il procedimento ai sensi dell'art. 104 del t.u. e di 210 giorni per il procedimento indicato dall'art. 83 dello

stesso t.u.; rileva che, trascorsi tali termini senza che la liquidazione sia avvenuta, l'interessato ha facoltà di proporre l'azione giudiziaria.

6.2. Da tali premesse conseguirebbe che, erroneamente, la Corte di merito ha ritenuto che il termine di prescrizione dell'azione per conseguire le prestazioni dell'Inail, di cui al D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 112, resti sospeso durante la pendenza del procedimento amministrativo anche ove questo non si concluda nel termine di 150 giorni previsto dalla legge.

6.3. Sostiene infatti l'INAIL che il D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 111 debba essere più correttamente interpretato nel senso che al decorso dei centocinquanta giorni previsto dal comma 3 della stessa disposizione, senza che l'Istituto si sia pronunciato sul riconoscimento della prestazione, consegua il formarsi del silenzio rigetto e, quindi, con l'esaurimento del procedimento amministrativo, cessi la sospensione della prescrizione.

7. Con l'ordinanza di rimessione la sezione lavoro sollecita queste sezioni unite a chiarire se accanto all'effetto sospensivo per 150 giorni complessivi, la domanda di prestazione all'INAIL acquisti anche un effetto conservativo che perdura ed interrompe il decorso della prescrizione fino a quando il procedimento amministrativo non si è concluso.

8. Tanto premesso va rilevato che il tema della sospensione della prescrizione triennale dell'azione per il conseguimento delle prestazioni a carico dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro è stato affrontato dalla sezione Lavoro di questa Corte con la sentenza n. 211 del 12/01/2015 (alla quale si sono poi adeguate Cass. 15/01/2016 n. 598, 09/08/2017, n. 19788, e le ordinanze della VI-L 01/06/2017, n. 13896, 01/06/2018 n. 14054) la quale in continuità con l'orientamento espresso da questa Corte in numerose decisioni (cfr. Cass. 04/02/1984 n. 866 e successivamente, tra le altre, Cass. 29/05/1995 n. 5992, 19/12/1995 n. 12968, 07/07/2004 n. 12553, 04/12/2007 n. 25261, 04/06/2008 n. 14770, 30/08/2011 n. 17822, 27/06/2012 n. 10776 e 27/03/2013 n. 14212) ha ritenuto che la sospensione della prescrizione triennale dell'azione per il riconoscimento delle prestazioni da infortunio sul lavoro e malattie professionali, di cui al D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 111, comma 2, opera, ai sensi del comma 3 del citato art. 111, limitatamente al decorso dei centocinquanta giorni previsti dall'art. 104 del testo unico per la liquidazione amministrativa delle indennità o dei duecentodieci giorni previsti dall'art. 83 dello stesso decreto. La mancata pronuncia definitiva dell'INAIL entro i termini indicati configura una ipotesi di "silenzio significativo" della reiezione dell'istanza dell'assicurato e comporta l'esaurimento del procedimento amministrativo e, con esso, la cessazione della causa di sospensione della prescrizione. Si sostiene poi che tale ricostruzione è compatibile e coerente con l'orientamento espresso da questa Corte con la sentenza a sezioni unite del 16 novembre 1999 n. 783 nella quale si era affermato che "La prescrizione (D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 112) delle azioni per conseguire le prestazioni dall'Inail può essere interrotta, secondo le norme del codice civile, anche con atti stragiudiziali, nè l'efficacia sospensiva della prescrizione, prevista dall'art. 111, comma 2, dello stesso D.P.R., esclude l'efficacia interruttiva, che permane fino alla definizione del procedimento amministrativo di liquidazione". La prescrizione triennale sarebbe soggetta ad un unico periodo di sospensione, collegato alla durata stabilita dallo stesso art. 111 del procedimento amministrativo (indicato al comma 3 in 150 o 210 giorni a seconda che si tratti procedimento per la liquidazione della rendita di inabilità ai sensi dell'art. 104 o per la revisione della misura in caso di aggravamento ai sensi dell'art. 83). È all'esito del decorso di quel termine, infatti, che all'assicurato è data facoltà di agire in giudizio a tutela del proprio diritto. La predeterminazione ex lege di un periodo massimo di sospensione, inoltre, sarebbe coerente con l'esigenza, di carattere pubblicistico, di procedere celermente ed in prossimità dei fatti agli accertamenti necessari per il riconoscimento della tutela assicurativa. L'interesse dell'assicurato al prolungamento del termine di sospensione, fino a ricomprendervi tutto l'iter amministrativo che si prolunghi oltre i termini fissati, sarebbe recessivo rispetto all'interesse generale alla sollecita definizione del procedimento. Inoltre all'interessato sarebbe sempre consentito di interrompere il decorso della prescrizione con atti stragiudiziali di messa in mora, ove reputi più conveniente attendere l'esito del procedimento amministrativo che, decorso il termine di legge, sia comunque proseguito.

9. La stessa sentenza n. 211 del 2015 dà atto dell'esistenza di un orientamento di segno diverso. In altre sentenze di questa Corte, anch'esse in dichiarata continuità con la sentenza delle sezioni unite n. 783 del 1999, si è infatti ritenuto, al contrario, che il termine prescrizionale, interrotto dalla presentazione della

domanda amministrativa, cominci nuovamente a decorrere solo con la definizione del procedimento amministrativo di liquidazione (si vedano in tal senso Cass. 04/05/2000 n. 5609, 02/06/2000 n. 7373, 06/10/2006 n. 21539, 07/07/2007 n. 15322 e 21/06/2013 n. 15733).

9.1. Secondo questo diverso orientamento la prescrizione del diritto alle prestazioni erogate dall'Inail in favore dell'assicurato, prevista dal D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 111, commi 2 e 3, rimane sospesa sino alla definizione del procedimento di liquidazione.

9.2. Nel procedimento va compresa anche la fase introdotta con il reclamo proposto dall'interessato avverso il provvedimento di diniego della prestazione (cfr. Cass. n. 21539 del 2006 cit.). In particolare, nel verificare se fosse o meno riconducibile alla fase di liquidazione amministrativa dell'indennità l'opposizione formulata dall'assicurato ai sensi del D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 104 comma 1, si è ritenuto che "l'art. 111, comma 3, del medesimo D.P.R. nel disporre che la liquidazione in via amministrativa dell'indennità deve essere esaurita nel termine di centocinquanta giorni si riferisce al procedimento previsto dall'art. 104 della stessa normativa, senza porre alcuna distinzione fra le indicate fasi (.....)" e, facendo applicazione del principio della "permanenza della efficacia sospensiva sino alla definizione del procedimento amministrativo di liquidazione", affermato dalla pronuncia delle Sezioni Unite di questa Corte 16 novembre 1999 n. 783, si è escluso che alla data in cui l'interessato si era rivolto al giudice fosse decorsa la prescrizione dettata dal citato art. 112. L'opposizione del lavoratore infortunato, secondo la ricostruzione della sentenza n. 21539 del 2006, aveva introdotto una nuova fase del procedimento amministrativo, caratterizzata dalla richiesta di revisione del provvedimento già adottato. La circostanza poi che non fosse intervenuta la risposta dell'ente previdenziale nel termine di sessanta giorni previsto dalla legge non poteva integrare un silenzio rigetto, con conseguente conferma del provvedimento opposto, poichè in adesione a quanto affermato dalle citate sezioni unite della Corte, l'efficacia sospensiva permaneva fino alla definizione del procedimento amministrativo di liquidazione.

9.3. In linea con tali principi si pone, più di recente, la sentenza n. 15733 del 21/06/2013 la quale, nel ribadire che la sentenza delle sezioni unite n. 783 del 1999 aveva statuito che la prescrizione delle azioni per conseguire le prestazioni dell'Inail di cui al D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 112, può essere legittimamente interrotta, secondo le norme del codice civile, sia con la proposizione dell'azione in giudizio che con atti stragiudiziali "senza che l'efficacia sospensiva della prescrizione medesima (prevista dall'art. 111, comma 2, del citato decreto) escluda l'efficacia interruttiva, che permane fino alla definizione del procedimento amministrativo di liquidazione", ha rammentato che la stessa sentenza ha ritenuto che l'attribuzione della facoltà di agire in giudizio non comporta anche l'onere di agire, in pendenza di un procedimento amministrativo che potrebbe essere prossimo a chiudersi favorevolmente, al fine di evitare il compiersi della prescrizione. Si osserva che sarebbe contraddittorio prevedere una fase amministrativa destinata a prevenire procedimenti giudiziari e allo stesso tempo forzarne la definizione entro un certo termine, impedendo all'assicurato di consentirne lo svolgimento al solo fine di tutelarsi contro la prescrizione. Ritiene perciò che il termine di prescrizione delle azioni per conseguire le prestazioni dell'Inail di cui al D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 112 è sospeso durante la pendenza del procedimento amministrativo anche ove questo non si concluda nel termine di 150 giorni previsto dalla legge.

10. Ritiene il Collegio che è a questo secondo orientamento che si deve dare continuità sulla base delle considerazioni e precisazioni che seguono.

10.1. Va in primo luogo rammentato che la sentenza delle sezioni unite n. 783 del 1999, a cui si affidano in continuità entrambi gli orientamenti sopra ricordati, intervenne a risolvere il contrasto formatosi nell'ambito della sezione lavoro e si preoccupò, in primo luogo, di qualificare il termine triennale previsto dal D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 112 come termine di prescrizione e non di decadenza. Muovendo da tale premessa, poi, verificò la compatibilità della disciplina in materia di prescrizione dei crediti verso l'Inail con le disposizioni del codice civile che regolano l'interruzione della prescrizione (artt. 2943 - 2945 c.c.) per affermare che "il compimento di atti interruttivi stragiudiziali, tra cui quello idoneo alla costituzione in mora (l'interpellatio, che caratterizza la tradizione italiana rispetto a quella oltremontana) evita la moltiplicazione delle liti e meglio corrisponde alla tutela dell'art. 38 Cost."

10.2. Le sezioni unite pervennero a tale conclusione attraverso un passaggio nodale in cui presero in esame il rapporto tra interruzione della prescrizione e sospensione della prescrizione "durante la liquidazione amministrativa" prevista dal D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 111, comma 2. Ritennero che la

previsione di una sospensione della prescrizione nella fase amministrativa fosse compatibile con l'attribuzione alla domanda di liquidazione della prestazione dell'efficacia interruttiva propria degli atti con i quali il titolare del diritto ne rivendichi il riconoscimento. Rilevarono che la sospensione non escludeva, ma, al contrario, presupponeva l'effetto interruttivo della domanda, non più istantaneo ma conservato nel tempo. In particolare ravvisarono una medesima ratio tra la disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 111 e l'art. 2945 c.c., comma 2, con il quale si prevede una interruzione della prescrizione che si protrae fino al passaggio in giudicato della sentenza. Osservarono che anche tale disposizione "attuа il principio generale, oggi ricondotto all'art. 24 Cost., secondo cui la necessità di esperire una procedura giudiziaria per realizzare il diritto non deve danneggiare il titolare, onde gli effetti della sentenza retroagiscono al momento della domanda." Rammentarono che l'esigenza che sta alla base del principio della *perpetuatio actionis* - già presente nel diritto romano anche con riguardo specifico alla prescrizione (*litis contestatione actiones temporales perpetuantur*: D 27, 7, 8, 1; *actiones quae tempore pereunt, semel inclusae indicio salvae permanent*: D 50, 17, 139) e recepito nel codice del 1942 all'art. 2945 c.c. - era ravvisabile anche nell'ipotesi in cui la realizzazione del diritto soggettivo presuppone l'esperimento necessario di una procedura amministrativa, come avviene di frequente nelle obbligazioni pubbliche, e viene soddisfatta o in funzione pretoria o attraverso la legge che per la durata del procedimento sospende la prescrizione.

11. Muovendo da tale premessa, ed in continuità con le affermazioni contenute in quella sentenza, ritiene il Collegio che si debba chiarire che la sospensione prevista dall'art. 111, comma 2 si protrae per tutta la durata del procedimento, e fino ad una sua definizione in senso positivo o negativo. Il decorso dei termini indicati nel comma 3 è utile al solo fine di rimuovere una condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria che, da quel momento, l'interessato ha facoltà di proporre.

11.1. Va rilevato infatti che il comma 1 dell'art. 111 citato dispone che "il procedimento contenzioso non può essere istituito se non dopo esaurite tutte le pratiche prescritte dal presente titolo per la liquidazione amministrativa delle indennità". Come si è più sopra rammentato la fase dell'opposizione, disciplinata dagli artt. 104 e 83, pur sollecitando un riesame di una decisione amministrativa già adottata, appartiene comunque alla fase di liquidazione amministrativa della prestazione. Rientra pertanto tra quelle "pratiche" prima del cui esaurimento il procedimento contenzioso non può essere istituito. In sostanza si è inteso privilegiare e favorire la soluzione amministrativa con l'esplicita adozione di un provvedimento positivo o negativo. Il comma 3 dell'art. 111 prevede allora un mero temperamento di tale principio con l'esigenza di celerità dell'azione amministrativa. Questa risulta sollecitata dalla facoltà attribuita all'assicurato di adire il giudice una volta decorsa la cadenza temporale fissata dalle disposizioni che introducono una fase di opposizione amministrativa alla decisione.

11.2. Ritiene allora il Collegio che il D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 111, comma 3 assegni all'amministrazione un termine, ordinatorio, al quale è coordinata l'attribuzione all'assicurato della facoltà, e non dell'obbligo di agire. Decorso tale termine l'Istituto non è privato della facoltà di adottare un provvedimento nè il suo comportamento silente assume un rilievo significativo. La condotta inerte va qualificata come mero inadempimento e non come espressione di un silenzio-rigetto (in questi termini il passaggio motivazionale della sentenza n. 211 del 2015). Ma il silenzio inadempimento non è idoneo a risolvere sul piano sostanziale la situazione di incertezza ingenerata dall'inadempimento dell'Istituto. Non rappresenta una ipotesi di silenzio significativo ma è solo funzionale all'utilizzazione da parte dell'interessato dei rimedi di carattere processuale posti a sua disposizione dalla legge per garantirgli una tutela a fronte della condotta inerte dell'Istituto assicuratore.

11.3. A conferma della ricostruzione proposta va evidenziato che, laddove si è inteso attribuire il significato di diniego alla condotta inerte protratta oltre un termine definito, si è esplicitamente qualificato tale comportamento come silenzio rifiuto. E' il caso delle controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria, disciplinate dalla L. 11 agosto 1973, n. 533, per le quali l'art. 7 prevede, espressamente, che decorsi 120 giorni dalla presentazione della richiesta senza che l'istituto assicuratore si sia pronunciato, questa si intende respinta a tutti gli effetti di legge. In quel contesto il legislatore ha qualificato l'inerzia protratta per un arco temporale definito, nel corso del quale deve essere esaurita la liquidazione amministrativa, attribuendole esplicitamente il significato qualificato di silenzio rigetto impugnabile davanti al giudice (cfr. in tal senso Cass. s. u. 06/04/2012 n. 5572).

11.4. Il D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 111 al contrario, in un'ottica sollecitatoria ma non obbligatoria per l'assicurato, attribuisce una mera facoltà di agire in giudizio a fronte del protratto inadempimento dell'amministrazione. Facoltà e non obbligo che dunque rimette all'interessato la scelta di attendere il compimento della liquidazione amministrativa o piuttosto sollecitare un accertamento giudiziario della posizione giuridica soggettiva rivendicata.

11.5. La disposizione deve essere letta tenendo conto del fatto che il sistema di tutela tracciato dal D.P.R. n. 1124 del 1965 è in sé completo e autosufficiente e si fonda su un principio generale che è quello di privilegiare la definizione amministrativa, anche contenziosa del procedimento di riconoscimento e liquidazione delle prestazioni da esso previste, non senza salvaguardare l'interesse dell'assicurato ad ottenere in tempi ragionevoli il riconoscimento del suo diritto.

11.6. In sostanza il comma 2 dell'art. 111, che prevede che il termine di prescrizione triennale dettato dal successivo art. 112 rimanga sospeso durante la liquidazione amministrativa della prestazione, si muove su un piano diverso rispetto al successivo comma 3 che deve essere letto come mera salvaguardia da una inerzia protratta dell'Istituto assicurativo.

12. L'interpretazione qui avvalorata è coerente, peraltro, con quella adottata da questa Corte in un caso in cui, analogamente, si è posto il problema di coordinare la sospensione della prescrizione con la pendenza del procedimento amministrativo per il quale era fissato un termine alla cui scadenza l'azione giudiziaria diventava procedibile (si tratta del caso dell'imposta di consumo e della maturazione del termine di novanta giorni successivamente alla proposizione del ricorso gerarchico). In tal caso si è ritenuto che la proposizione del ricorso amministrativo, ai sensi del R.D. 14 settembre 1931, n. 1175, art. 6 produce un effetto interruttivo della prescrizione, con carattere permanente, fino al momento in cui la decisione gerarchica diventa definitiva. L'inutile decorso del termine di novanta giorni per la decisione sul ricorso gerarchico, assegnato all'Amministrazione dal D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, art. 6 non assume rilievo in quanto si tratta di un evento che non concretizza un finto provvedimento di rigetto e non ha alcun effetto sostanziale, ma produce effetti di natura meramente processuale, nel senso che rimuove un ostacolo alla proposizione del ricorso giurisdizionale o straordinario avverso il provvedimento originario, senza però escludere il potere-dovere dell'autorità investita di intervenire con una determinazione esplicita (così Cass. 18/11/2011 n. 24256 e già Cass. 25/05/2007 n. 12263, 23/07/1998 n. 7207 e 24/03/1998 n. 3103).

13. In conclusione, per le ragioni sopra esposte, deve ritenersi che ai sensi del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 111, comma 2 la prescrizione dell'azione per conseguire le prestazioni previste dal titolo primo capo quinto del citato D.P.R. resta sospesa per tutta la durata della liquidazione amministrativa della prestazione e fino all'adozione di un provvedimento di accoglimento o di diniego da parte dell'Istituto. Con il decorso del termine di centocinquanta giorni, previsto dall'art. 104, o di duecentodieci giorni, di cui all'art. 83 dello stesso decreto, è rimossa la condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria ed all'assicurato è data facoltà di agire in giudizio a tutela della posizione giuridica soggettiva rivendicata.

(omissis)
