



RICCARDO FRATINI

Le sezioni unite mettono il punto: la prescrizione resta sospesa fino al pronunciamento definitivo dell'Inail

1. Le norme di riferimento. Per la comprensione della sentenza in epigrafe¹, giova l'analisi del tenore letterale delle norme coinvolte, tutte contenute nel D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, che reca le disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, che nel nostro ordinamento è affidata all'istituto INAIL. Gli articoli controversi attengono alle norme che regolano il procedimento di liquidazione ed il conseguente procedimento amministrativo volto ad ottenere la revisione della liquidazione dell'indennità da parte dell'istituto in materia di quantificazione della rendita (art. 83) oppure relativamente ad altri aspetti (art. 104). A seguito della comunicazione di liquidazione, infatti, l'infortunato contesta le motivazioni addotte dall'Istituto entro sessanta giorni dalla ricezione, deduce i motivi per i quali non ritiene giustificabile il provvedimento e precisa, nel caso di inabilità permanente, la misura di indennità che ritiene essergli dovuta, allegando in ogni caso alla domanda un certificato medico dal quale emergano gli elementi giustificativi della domanda (art. 104, c. 1).

Si apre a questo punto una fase di revisione amministrativa in autotutela, in relazione alla quale la legge detta termini perentori per la conclusione del procedimento da parte dell'INAIL. Infatti, *"non ricevendo risposta nel termine di giorni sessanta dalla data della ricevuta della domanda di cui al precedente comma o qualora la risposta non gli sembri soddisfacente, l'infortunato può convenire in giudizio l'Istituto assicuratore avanti l'autorità giudiziaria"*².

L'esperimento della fase di revisione in sede amministrativa è una via obbligata per la contestazione delle statuizioni dell'istituto, come chiarisce il successivo art. 111, c. 1, ai sensi del quale *"il procedimento contenzioso non può essere istituito se non dopo esaurite tutte le pratiche prescritte dal presente titolo per la liquidazione amministrativa delle indennità"*.

Al centro del dibattito concluso finalmente dalle sezioni unite in epigrafe, ci sono i commi 2 e 3 dell'art. 111 ed il primo comma dell'art. 112³, i quali stabiliscono il termine triennale di prescrizione dell'azione dal giorno

¹ Cass. SU 7 maggio 2019, n. 11928, già pubblicata in Rep. FI 2019, Infortuni sul lavoro [3560], n. 11 ed in Dir. e Pratica Lav., 2019, 36, 2244; con nota di LUDOVICO, G., Sulla sospensione della prescrizione del diritto alle prestazioni inail, in Lavoro nella Giur., 2019, 8-9, 846.

² Questa norma si applica anche qualora il termine di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 102 del DPR decorra senza che l'Istituto assicuratore abbia fatto all'infortunato le comunicazioni in essi previste, si applica la disposizione del comma precedente (art. 104, c. 3).

³ La Corte Cost. 30 giugno-8 luglio 1969, n. 116, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma nella parte in cui dispone che l'azione per conseguire dall'INAIL la rendita per inabilità permanente si prescrive col decorso del termine ivi previsto, anche nel caso in cui entro lo stesso termine tale inabilità non abbia ridotto l'attitudine al lavoro in misura superiore al minimo indennizzabile; Corte Cost. 23 maggio 1986, n. 129, in FI, 1986, I, 2102, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma nella parte in cui non prevede che il termine triennale di prescrizione dell'azione per conseguire le prestazioni assicurative sia interrotto a far tempo dalla data del deposito del ricorso introduttivo della controversia, effettuato nella cancelleria dell'adito pretore, e seguito dalla modificazione del ricorso e del decreto pretorile di fissazione dell'udienza di discussione. Corte Cost. 12-19 dicembre 1990, n. 544, in FI, 1991, I, 1, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma nella parte in cui prevede che la prescrizione dell'azione giudiziaria decorra da un momento anteriore alla morte dell'assicurato anche quando la malattia professionale non sia accertabile se non mediante, o previo, esame autoptico. Corte Cost. 7-14 luglio 1999, n. 297, in Rep. FI, 1999, Infortuni sul lavoro [3560], n. 107, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del presente comma, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione: *"L'esistenza di un termine di prescrizione per diritto alla rendita Inail di carattere triennale ai sensi dell'art. 112, 1° comma, t.u. 30 giugno 1965 n. 1124 anche nel sistema misto creatosi a seguito della sentenza della corte costituzionale 18 febbraio 1988 n. 179 (che ha riconosciuto l'indennizzabilità anche per le malattie non previste nelle apposite tabelle, con onere della prova sulla natura della malattia a carico del lavoratore), risponde a due innegabili esigenze, l'una pubblicitica di pronto accertamento dei fatti e del nesso eziologico, l'altra privatistica, di rapido conseguimento della prestazione da parte dell'avente diritto"*. Corte Cost. 12-25 luglio 2000, n. 356, in Rep. FI, 2001, Infortuni sul lavoro [3560], n. 155, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del presente articolo, sollevata in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 35 e 38 della Costituzione: *"È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 35 e 38 cost., dell'art. 112 d.p.r. 30 giugno 1965 n. 1124, nella parte in cui sottopone a prescrizione triennale l'intero diritto alla rendita e non solo quello ai ratei maturati e non riscossi"*. Corte Cost. 22 aprile-3 maggio 2002, n. 152, in Rep. FI, 2003, Infortuni sul lavoro [3560], n. 136, ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale del presente comma, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione: *"Sono manifestamente inammissibili, in quanto sollevate con una motivazione perplessa ed allo*



dell'infortunio o da quello della manifestazione della malattia professionale (art. 112), ma con la specificazione che il termine resta sospeso durante la "liquidazione in via amministrativa dell'indennità" e che tale liquidazione, peraltro, "deve essere esaurita" nel termine di centocinquanta giorni, per il procedimento previsto dall'art. 104, e di duecentodieci, per quello indicato nell'art. 83, trascorsi i quali "l'interessato ha facoltà di proporre l'azione giudiziaria"(art. 111)⁴.

Il chiarimento fornito dalla sentenza in epigrafe consiste nell'aver indicato che il termine di prescrizione resta sospeso durante il periodo necessario all'INAIL a concludere il procedimento amministrativo di liquidazione e che tale procedimento non si esaurisce con lo spirare del termine indicato dall'art. 111, a seguito del quale è possibile per l'interessato proporre l'azione giudiziaria, ma solo con il definitivo ed espresso pronunciamento dell'INAIL sulle istanze proposte dall'assicurato per la liquidazione o la revisione in sede giudiziale, in quanto il silenzio dell'istituto relativo all'istanza non configura un'ipotesi di silenzio significativo, ma piuttosto un mero inadempimento.

2. L'interpretazione del silenzio: teoria del silenzio rigetto. Sulla scorta dell'ora sconfessata teoria opposta del silenzio significativo, una parte della giurisprudenza della sezione lavoro⁵ aveva interpretato l'art. 111 del DPR sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nel senso che esso, prevedendo un termine massimo per l'espletamento della procedura di liquidazione, riconnettesse all'inutile decorso del termine stesso un'ipotesi di silenzio-rigetto.

La questione relativa al significato da attribuire al silenzio dell'amministrazione deriva da un dato pratico: l'amministrazione ha una consolidata prassi di non rispondere al soggetto interpellante. Proprio questa realtà ha condotto numerose norme dell'ordinamento a prevedere termini rigidi ed il sistema dei cd. silenzi significativi, che attribuiscono al silenzio dell'amministrazione un significato di accoglimento o rigetto secondo il dettato normativo, pur in assenza di una qualsiasi manifestazione di volontà.

In un primo tempo la giurisprudenza⁶, applicando in via analogica l'art. 25, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3⁷, relativo alla responsabilità dei dipendenti, elaborava la teoria del "silenzio – inadempimento" come meccanismo di tutela in

scopo di ottenere un avallo alla propria opzione interpretativa, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 112, 5° comma, d.p.r. 30 giugno 1965 n. 1124, nella parte in cui prevede che l'azione di regresso da parte dell'Inail, ove manchi un accertamento del fatto reato da parte del giudice penale, è soggetta a termine triennale di decadenza, mentre laddove sussista il menzionato accertamento la stessa azione è soggetta a termine triennale di prescrizione, in riferimento agli art. 3 e 24 cost."

⁴ Corte cost. 17-27 giugno 1997, n. 207 (Gazz. Uff. 2 luglio 1997, n. 27, Serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 111, secondo e terzo comma, sollevata in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

⁵ Cass. 12 gennaio 2015, n. 211, in FI, 2015, 5, 1, 1635. Sulla stessa linea anche Cass. 1° giugno 2018, n. 14054, in Banca Dati FI, non massimata; Cass. 9 agosto 2017, n. 19788, in Banca Dati FI, non massimata; Cass. 1 giugno 2017, n. 13896, in Banca Dati Leggi d'Italia; Cass. 15 gennaio 2016, n. 598, in Rep. FI, 2016, Infortuni sul lavoro [3560], n. 58; Cass. 27 giugno 2012, n. 10776, in Banca Dati FI, non massimata; Cass. 30 agosto 2011, n. 17822, in Mass. Giust. civ., 2011, 1256; Cass. 4 giugno 2008, n. 14770, in Mass. Giust. civ., 2008, 867; Cass. 4 dicembre 2007, n. 25261, in Mass. Giust. civ., 2007, 12; Cass. 7 luglio 2004, n. 12553 del 2004, in Banca Dati FI, non massimata; Cass. 30 ottobre 2002, n. 15343, in Rep. FI 2002, Infortuni sul lavoro [3560], n. 185; Cass. 29 maggio 1995, n. 5992, in Mass. Giust. civ., 1995, 1100; Cass. 19 dicembre 1995, n. 12968, in Riv. inf. mal. prof., 1996, II, 9; Cass. 14 marzo 1991, n. 2662, in Rep. FI 1991, Infortuni sul lavoro [3560], n. 228; Cass. 4 febbraio 1984, n. 866, in Rep. FI, 1984, Infortuni sul lavoro [3560], n. 294. In dottrina il problema della prescrizione dell'azione era stato affrontato da POLI, D., Prestazioni inail - il regime della prescrizione triennale per il conseguimento delle prestazioni inail, in Giur. It., 2019, 2, 372; ed in parte anche da CAVALLINI, G., Il danno differenziale tra tutela previdenziale e responsabilità civile del datore di lavoro, in Lavoro nella Giur., 2017, 11, 1037.

⁶ T.A.R. Puglia 11 febbraio 2009, n. 253: "Il soggetto, interessato alla definizione del procedimento amministrativo, per impugnare il relativo silenzio - inadempimento, strumentale alla rimozione dell'inerzia amministrativa, ha l'onere di seguire il rigoroso iter ordinario, caratterizzato, ai sensi dell'art. 25 D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 dalla presentazione di un'istanza e dal silenzio protrattosi per almeno sessanta giorni dalla successiva diffida a provvedere entro un congruo termine, comunque non inferiore a trenta giorni, notificata secondo la procedura prevista per gli atti giudiziari; pertanto, solo quando il procedimento è concluso e si è formato il silenzio inadempimento, l'interessato ha facoltà di proporre ricorso giurisdizionale, entro sessanta giorni decorrenti dalla scadenza del termine assegnato con l'atto di diffida, non essendo consentita l'immediata impugnazione del silenzio conseguente alla mancata risposta all'istanza formulata dall'interessato, ma non seguita dalla formale diffida dell'amministrazione". T.A.R. Lazio 4 febbraio 2009, n. 1100, "Il meccanismo del silenzio rifiuto ex art. 25, del T.U. 10 giugno 1957, n. 3 e successive modificazioni è attivabile nei confronti dei procedimenti amministrativi ad emanazione vincolata ma di contenuto discrezionale e, quindi, nel cui ambito sia identificabile in capo al privato una posizione di interesse legittimo, mentre, nei riguardi di una posizione di diritto soggettivo in cui il sostanziale petitum originario riguarda l'accertamento del diritto a pretese patrimoniali, l'esperimento della tutela giurisdizionale si deve esplicare a mezzo di un'azione di accertamento e condanna attinente all'esercizio di detti diritti, sicché è da ritenersi inammissibile la richiesta di annullamento del silenzio rifiuto relativo



un sistema come quello del diritto amministrativo in cui occorre impugnare un atto. Il silenzio inadempimento⁸, tuttavia, sul piano civilistico è un mero fatto diverso dall'adempimento e pertanto da esso deriva soltanto il risarcimento del danno all'avente diritto.

Nell'ipotesi di silenzio-significativo, invece, l'ordinamento collega al decorso del termine la produzione di un effetto equipollente all'emanazione di un provvedimento favorevole (silenzio-assenso) o di diniego (silenzio-rigetto) a seguito di istanza del privato titolare di un interesse pretensivo. In questi casi, tuttavia, l'ordinamento collega all'inerzia un determinato valore provvedimentale, che quindi non può mancare di una precisa fonte normativa idonea ad obbligare la PA mediante il solo silenzio. I silenzi significativi quindi devono essere espressamente previsti dalla legge, come nel caso costituito dalla fattispecie disciplinata dall'art. 25 l. 241/90 in materia di accesso ai documenti amministrativi.

La giurisprudenza sopra citata, ipotizzando che lo spirare del termine previsto dall'art. 111 configurasse un silenzio-rigetto, affermava che lo scadere del termine di 150 giorni previsto per la liquidazione in via amministrativa avrebbe comportato l'esaurimento con rigetto della richiesta di liquidazione, con la conseguenza che la sospensione non avrebbe potuto operare oltre tale termine. La predeterminazione legale del periodo massimo di sospensione risponderebbe, infatti, ad esigenze di carattere pubblicistico, quali la celerità degli accertamenti volti al riconoscimento della tutela assicurativa in prossimità dei fatti, che non consentono di attribuire rilevanza, rispetto a tale interesse generale, ad un interesse personale al prolungamento del termine di sospensione fino a comprendervi tutto l'iter amministrativo.

A favore di questa interpretazione si riteneva che deponesse il dato letterale rappresentato dall'utilizzo nell'art. 111 del verbo "dovere" che configura un obbligo procedimentale (la liquidazione amministrativa "deve essere esaurita"), il che sarebbe bastato a fondare l'interpretazione secondo cui l'inerzia provvedimentale dell'INAIL, protratta per il tempo previsto, avrebbe configurato con chiarezza un'ipotesi di "silenzio significativo" di reiezione dell'istanza amministrativa, espressamente prevista dalla legge con l'utilizzo di tale vocabolo.

Questo ultimo assunto, peraltro, veniva ritenuto in linea con l'affermazione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel 1999⁹ relativa all'efficacia interruttiva del ricorso amministrativo, in cui era stata sottolineata la valenza di avere un termine certo di prescrizione. Tale termine, in seguito a quella sentenza, veniva indicato dall'INAIL nella somma del tempo necessario alla formazione del silenzio rigetto e del termine di prescrizione, pari, dunque, nel complesso, a tre anni e centocinquanta giorni¹⁰.

Anche la Corte Costituzionale¹¹, aveva affermato in un caso diverso che il senso della disciplina di prescrizione e decadenza¹² nel sistema di previdenza e assistenza obbligatorie consiste nel garantire da un lato il tempestivo

all'istanza concernente la detta pretesa". T.A.R. Lazio 16 gennaio 2009, n. 254; cfr. Cons. Stato 27 marzo 2008, nn. 1267 e 1269, T.A.R. Lazio 16 gennaio 2009, n. 254 e T.A.R. Campania 6 novembre 2008, n. 19294, con specifico riguardo al caso di inerzia apparente, Cons. Stato 17 settembre 2008, n. 4402, con riguardo alla procedura di diffida.

⁷ Secondo cui "l'omissione di atti o di operazioni, al cui compimento l'impiegato sia tenuto per legge o per regolamento, deve essere fatta constare da chi vi ha interesse mediante diffida notificata all'impiegato e all'Amministrazione a mezzo di ufficiale giudiziario".

⁸ L'art. 2 l. n. 241/1990, nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla l. n. 80/2005 dispone che «*ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso*» ed al successivo art. 3 precisa che «*in ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere*». Il successivo art. 20 l. n. 241/1990 (mod. art. 3, co. 6 ter della l. n. 80/2005) attribuisce la natura di diniego al silenzio della pubblica amministrazione solamente ai casi tassativamente previsti dalla legge (fra i quali, pertanto, anche l'ipotesi prevista dall'art. 7, l. n. 533/1973), per il resto generalizzando la regola del silenzio assenso.

⁹ Cass. SU 16 novembre 1999, n. 783, in FI, 2000, I, 81; in Giust. civ. 2000, I, 1419, con nota di SURDI, L.; in Riv. giur. lav. 2000, II, 378, con nota di COCUZZA, M.: «*La prescrizione delle azioni per conseguire le prestazioni dall'Inail, oltre che con l'atto introduttivo del giudizio, può essere interrotta anche con atti stragiudiziali secondo le norme del codice civile e con la proposizione della domanda amministrativa che, avendo efficacia sospensiva, lascia permanere l'effetto interruttivo fino alla definizione del procedimento amministrativo*».

¹⁰ Istruzione operativa INAIL 18 settembre 2003, n. 1, in <https://www.inail.it/cs/internet/docs/istruzione-operativa-18-settembre-2003-nt-1.pdf>;

¹¹ Corte Cost. 27 giugno 1997, n. 207, in FI, 1997, I, 3110, che, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 111 in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., ha «*affermato la congruità del su indicato termine prescrizione di tre anni (che è previsto dall'art. 112), anzitutto in ragione della specialità del sistema in cui esso si inserisce, ma soprattutto avuto riguardo alla funzione a cui il termine stesso risponde, nel garantire all'INAIL*



accertamento dei fatti oggetto di accertamento per assicurare un rapido indennizzo all'infornuto, ma dall'altro anche la capacità di indagine, in quanto, dopo troppo tempo, sarebbe impossibile all'istituto raccogliere prove utili a verificare il rapporto eziologico tra infortunio ed evento dannoso.

Un altro precedente delle Sezioni Unite, nel 2012¹³, anche se in materia di indennità di maternità, aveva chiarito la questione della sospensione del termine prescrizione durante il tempo di formazione di un silenzio-rigetto sul ricorso presentato avverso la reiezione della richiesta di prestazioni da parte dell'istituto assicuratore. In quella occasione, le Sezioni Unite avevano affermato l'esistenza di un *"un principio di settore riconducibile alla più generale massima contra non valentem agere non currit praescriptio"*, che si realizzerebbe *"quando l'assicurato, titolare di un diritto soggettivo di natura previdenziale, ha domandato la prestazione, ma non può adire il giudice (nel senso che la sua domanda sarebbe improponibile, com'era in passato, o improcedibile, com'è attualmente) perché l'iter del procedimento amministrativo non è completato"*, in modo tale che il richiedente soggetto alla condizione di procedibilità *"quanto meno non 'soffre' il decorso del termine di prescrizione, che è sospeso fin tanto che l'Istituto, che deve provvedere, non abbia provveduto ovvero non sia decorso il termine per provvedere"*.

La sentenza trattava di una materia molto diversa, ma affermava il principio partendo dall'analisi di norme generali dell'ordinamento previdenziale ed in particolare traendo spunto dall' art. 97 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, il quale affermava che non era ammesso il ricorso in via contenziosa prima che fosse definito il ricorso in sede amministrativa e che esso il ricorso amministrativo aveva un *"effetto sospensivo"* dei termini di prescrizione.

Il principio veniva declinato come criterio da applicare al trattamento di indennità di maternità, dove il termine breve annuale di prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui può essere fatto valere in giudizio il diritto, una volta maturato silenzio rifiuto ai sensi dell'art. 7 della legge n. 533 del 1973¹⁴.

Per dimostrare la valenza generale del principio di sospensione, la sentenza citava come esempio analogo nella medesima materia di diritti soggettivi di natura previdenziale, proprio l'art. 111 del DPR 1124/1965, che *"parimenti prevede la sospensione del termine prescrizione durante il procedimento amministrativo per il riconoscimento delle prestazioni Inail"* e che, in materia previdenziale ed infortunistica¹⁵, subordina anch'esso la proponibilità dell'azione giudiziaria al previo esperimento delle procedure amministrative. Inoltre, si sosteneva l'opportunità del parallelismo tra prestazioni Inps e prestazioni Inail¹⁶, sul presupposto della piena comparabilità di tali forme di assicurazioni sociali, affermando quindi che si dovevano applicare alle due fattispecie gli stessi principi.

un accertamento tempestivo degli elementi posti a base della denuncia e, contemporaneamente, nell'assicurare all'interessato un rapido conseguimento della prestazione. Appare invero evidente la necessità oggettiva di pervenire ad una pronta ricerca dei fatti, potendo un'attesa superiore ai tre anni pregiudicare la raccolta di prove utili a verificare il rapporto eziologico tra infortunio (o malattia) ed evento ai fini della risarcibilità".

¹² Per il diverso profilo legato alla decadenza, nei casi in cui questa figura è prevista, si veda quale esempio il commento a Cass. SU 29 maggio 2009, n. 12718 di POZZAGLIA, P., Sulla decadenza dall'azione per prestazioni previdenziali, in MGL, 2010, 3, 203 e ss.;

¹³ Cass. SU 6 aprile 2012, n. 5572, in Rep FI, 2012, Previdenza sociale [5150], n. 378: *"In tema di prestazioni di previdenza e assistenza, la prescrizione è sospesa, oltre che durante il tempo di formazione del silenzio rifiuto sulla richiesta all'istituto assicuratore ex art. 7 l. n. 533 del 1973, anche durante il tempo di formazione del silenzio rigetto sul ricorso amministrativo condizionante la procedibilità della domanda giudiziale ex art. 443 c.p.c., essendo ancora valido il principio di settore, enucleabile dall'art. 97 r.d.l. n. 1827 del 1935 e conforme ai principi costituzionali di equità del processo ed effettività della tutela giurisdizionale, per cui il decorso del termine di prescrizione è sospeso durante il tempo di attesa incolpevole dell'assicurato; ne consegue che la prescrizione del diritto all'indennità di maternità, soggetta al termine annuale ai sensi degli art. 6 l. n. 138 del 1943 e 15 l. n. 1204 del 1971, è sospesa per i centoventi giorni di formazione del silenzio rifiuto di cui all'art. 7 l. n. 533 del 1973 e per i centottanta giorni di formazione del silenzio rigetto previsto dall'art. 46 l. n. 88 del 1989"*. Sul tema in dottrina si veda GIOVANARDI, C.A., Procedimento amministrativo e sospensione della prescrizione, in Lavoro nella Giur., 2012, 6, 622; CARBONE, V., Prescrizione del diritto all'indennità di maternità, in Corriere Giur., 2012, 6, 745; PICCININNO, S., Profili del contenzioso in tema di prestazioni previdenziali, in Giur. it., 2012, 2309.

¹⁴ Giova ricordare la formulazione letterale dell'art. 7. (Formazione del silenzio rifiuto sulla richiesta agli istituti previdenziali e assistenziali), che prevede espressamente il silenzio rifiuto come effetto dell'inerzia dell'amministrazione, ai sensi del quale: *"In materia di previdenza e di assistenza obbligatorie, la richiesta all'istituto assicuratore si intende respinta, a tutti gli effetti di legge, quando siano trascorsi 120 giorni dalla data della presentazione, senza che l'istituto si sia pronunciato"*.

¹⁵ Corte Cost. 23 giugno 1972, n. 2082, in www.giucost.org, che, per la compatibilità costituzionale di tale forma di tutela giurisdizionale differita, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 460 c.p.c. e delle disposizioni particolari;

¹⁶ Corte cost. 1° marzo 1973, n. 23, in www.giucost.org, che ha uniformato la disciplina in parte qua dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 57 della legge 30 aprile 1969, n. 153, previsto per le prestazioni delle assicurazioni gestite dall'Inps, nella parte in cui esclude dal beneficio, in esso previsto, le controversie del lavoratore nei confronti dell'INAIL: *"La disparità di trattamento, quanto all'esonerazione dal pagamento"*



Da qui il travisamento, derivante dal parallelismo tra le previsioni di cui agli artt. 111-112 e quanto previsto per l'indennità di maternità, in relazione alla quale però, pur essendo simile il procedimento e prevedendosi allo stesso modo la sospensione della prescrizione per il tempo del ricorso amministrativo, la legge prevede espressamente che l'inerzia configuri un'ipotesi di silenzio rigetto (art. 7 L. 533/1973).

Dunque, ad esempio, la Corte di Cassazione affermava nel 2015¹⁷ che, se da un lato era vero che, nell'ipotesi decisa dalle Sezioni Unite del 2012, la prescrizione restava sospesa fino all'inutile decorso del termine imposto per il ricorso amministrativo e poi ricominciava a decorrere da tale momento, allora, al contrario, si doveva affermare che *“laddove il procedimento amministrativo sia definito e l'azione giudiziale sia procedibile, la sospensione della prescrizione cessa”*.

Tale assunto appariva in sé condivisibile, ma restava da chiarire quando il procedimento amministrativo stesso poteva ritenersi *“definito”*. L'orientamento di cui faceva parte la sentenza del 2015 e sconfessato dalle sezioni unite risolveva la questione affermando che esso si concludeva con silenzio-rigetto in caso di decorso inutile del termine di 150 giorni previsto dalla norma, proprio come nel caso parallelo dell'indennità di maternità.

Tuttavia, al contrario che nel caso dell'indennità di maternità, in cui l'art. 7 sopra citato lo prevede espressamente, nel caso delle prestazioni INAIL manca un'espressa previsione di legge che il decorso inutile del termine configuri un silenzio significativo.

La qualifica di silenzio-rigetto attribuita all'inerzia dell'amministrazione non costituisce un principio generale dell'ordinamento previdenziale al pari degli altri sopra evidenziati ed esistono fattispecie analoghe in non è previsto, come ad esempio nel caso dell'imposta di consumo, dove la proposizione del ricorso amministrativo (art. 6 R.D. 14 settembre 1931, n. 1175) 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 (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 esplicita¹⁸.

Così affermavano le Sezioni Unite nella sentenza in commento, proprio ponendo l'accento sul fatto che nell'ipotesi dell'indennità di maternità il silenzio-rifiuto era espressamente previsto dalla legge come esito dell'inerzia, mentre l'art. 111 al contrario, in un'ottica sollecitatoria ma non obbligatoria per l'assicurato, attribuiva 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.

3. Autonomia ed autosufficienza del procedimento descritto dal DPR 1124/1965. La sentenza in epigrafe, inoltre, argomenta anche la sostanziale autonomia ed autosufficienza del procedimento di cui al D.P.R. 1124/1965, in quanto esso *“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”*.

Da questo è motivata la tutela costituita dai termini obbligati per l'amministrazione ai fini del compimento della fase amministrativa di liquidazione, che è in ogni caso quella privilegiata e nel seno della quale il legislatore auspica si possano comporre le controversie. Vale la pena, quindi, di aspettare i tempi non sempre celerissimi dell'amministrazione, secondo la Corte, ma con il correttivo per cui, fintanto che l'INAIL protragga la propria

delle spese di lite, tra assicurato presso l'INPS e istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza sostitutive ed assicurati dell'INAIL non è sorretta da alcuna giustificazione apprezzabile sotto l'aspetto della ragionevolezza”.

¹⁷ Cass. 12 gennaio 2015, n. 211, cit.;

¹⁸ Così Cass. 18 novembre 2011 n. 24256, in Rep. FI 2011, Consumo (imposte di) [1660], n. 1; Cass. 25 maggio 2007 n. 12263, in Rep. FI 2007, Riscossione delle imposte [5970], n. 189; Cass. 23 luglio 1998, n. 7207, in Rep. FI, 1998, Tributi in genere [6820], n. 2143; Cass. 24 marzo 1998, n. 3103, in Rep. FI, 1998, Tributi in genere [6820], n. 2144;



decisione amministrativa, resta immutato il diritto dell'assicurato di proporre il ricorso giurisdizionale fino ai tre anni successivi all'adozione di un provvedimento espresso di liquidazione o diniego.

Si distinguono così i due piani: il primo relativo al termine di prescrizione triennale (art. 112), che resta sospeso durante la liquidazione amministrativa della prestazione, e, il secondo, relativo alla facoltà (art. 111, c. 3) di adire il giudice una volta trascorsi 150 giorni dalla domanda, che deve essere letta *“come mera salvaguardia da una inerzia protratta dell'Istituto assicurativo”*.

A delineare i contorni di tale procedimento autonomo ha provveduto nel tempo la stessa Corte di legittimità, prima chiarendo che la prescrizione poteva essere interrotta sia con atti giudiziali che con atti stragiudiziali¹⁹, poi affermando che la giurisprudenza costituzionale²⁰ non ha mai convalidato l'interpretazione contraria, ma si riferiva al «diritto vivente» dando per scontato che la giurisprudenza della Cassazione la sostenesse univocamente. In seguito, la stessa Corte affermava che il termine di 150 giorni doveva intendersi inclusivo sia del periodo proprio della liquidazione, sia del successivo eventuale reclamo proposto dall'assicurato contro la decisione a lui sgradita²¹, introducendo così un'altra porzione di contorno attinente alla *“permanenza della efficacia sospensiva sino alla definizione del procedimento amministrativo di liquidazione”*²². L'opposizione del lavoratore infortunato 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, proprio in quanto l'efficacia sospensiva permaneva fino alla definizione del procedimento amministrativo di liquidazione²³.

In ultimo, nonostante l'esaurimento del termine descritto dall'art. 111, c. 3, D.P.R. 1124/1965 consenta di adire il giudice per rivendicare le proprie pretese, la Corte²⁴ ha rammentato 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

¹⁹ Cass. SU 16 novembre 1999, n. 783, cit.; Le sezioni unite componevano il contrasto, insorto nella giurisprudenza della sezione lavoro, fra le sentenze che ritenevano pienamente applicabile l'art. 2943 c.c. al regime della prescrizione del diritto alle prestazioni Inail (Cass. 27 ottobre 1998, n. 10711, Rep. FI 1998, Infortuni sul lavoro [3560], n. 223; Cass. 12 giugno 1998, n. 5901, in Rep. FI 1998, Infortuni sul lavoro [3560], n. 222; Cass. 25 maggio 1998, n. 5219, in Rep. FI 1998, Infortuni sul lavoro [3560], n. 216; Cass. 5 marzo 1998, n. 2463, in Rep. FI 1998, Infortuni sul lavoro [3560], n. 215; Cass. 4 marzo 1998, n. 2365, in Rep. FI 1998, Infortuni sul lavoro [3560], n. 221; Cass. 21 gennaio 1998, n. 516, in Rep. FI 1998, Infortuni sul lavoro [3560], n. 220; Cass. 15 settembre 1997, n. 9177, in Rep. FI 1998, Infortuni sul lavoro [3560], n. 224, e, per esteso, in Giust. civ., 1998, I, 757, con nota di LO IUDICE ed in Riv. giur. lav., 1998, II, 412, con nota di COCUZZA; Cass. 21 novembre 1984, n. 5962, in Rep. FI 1984, voce Infortuni sul lavoro [3560], n. 287; Cass. 25 luglio 1984, n. 4367, in Rep. FI 1984, voce Infortuni sul lavoro [3560], n. 289; Cass. 11 maggio 1984, n. 2904, in FI 1985, I, 849, con nota di richiami, ed in RIDL 1984, II, 853, con nota di DE LUCA, R.) e quelle che affermavano la specialità del regime INAIL, con conseguente impossibilità di interrompere la prescrizione con atti diversi dal ricorso giudiziario (Cass. 24 gennaio 1997, n. 720, in Rep. FI 1997, voce Infortuni sul lavoro [3560], n. 157; Cass. 22 novembre 1996, n. 10287, in Rep. FI 1996, voce Infortuni sul lavoro [3560], n. 136; Cass. 29 maggio 1995, n. 5992, in Rep. FI 1996, voce Infortuni sul lavoro [3560], n. 141; Cass. 29 marzo 1995, n. 3737, in Rep. FI 1995, voce Infortuni sul lavoro [3560], n. 179; Cass. 1° luglio 1994, n. 6232, in Rep. FI 1995, voce Infortuni sul lavoro [3560], n. 183; Cass. 27 agosto 1992, n. 9888, in FI, 1993, I, 118, con nota di NISTICÒ).

²⁰ Corte cost. 23 maggio 1986, n. 129, in FI, 1986, I, 2102, con nota di richiami; la decisione è rilevante nella misura in cui fornisce un criterio per la valutazione della giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato manifestamente infondate le questioni relative agli artt. 111 e 112 DPR 1124/1965, che ritengono costituzionalmente legittima l'interpretazione dell'orientamento che faceva riferimento al silenzio-rigetto, senza interrogarsi sulla sua correttezza, non spettando questo compito al giudice delle leggi.

²¹ Cass. 6 ottobre 2006, n. 21539, in Rep. FI, 2006, Infortuni sul lavoro [3560], n. 125: *“La sospensione della prescrizione del diritto alle prestazioni erogate dall'Inail in favore dell'assicurato, prevista dall'art. 111, 2° e 3° comma d.p.r. n. 1124 del 1965, permane sino alla definizione del procedimento di liquidazione, in questo compresa la fase successiva al reclamo proposto dall'interessato avverso il provvedimento di diniego della prestazione”*.

²² Cass. SU 16 novembre 1999 n. 783, cit.;

²³ Cass. 6 ottobre 2006, n. 21539, cit.;

²⁴ Cass. 21 giugno 2013, n. 15733, in Rep. FI 2013, Infortuni sul lavoro [3560], n. 72: *“Il termine triennale di prescrizione dell'azione per conseguire le prestazioni assicurative dell'Inail di cui all'art. 112 t.u. n. 1124/1965, può essere interrotto dalla proposizione del ricorso giurisdizionale a far data dal deposito, e non dalla notifica, del ricorso stesso”*.



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.

4. La conclusione delle Sezioni Unite: silenzio inadempimento. Partendo da queste premesse sistematiche e libere da analogie con altri procedimenti in materia di previdenza, le Sezioni Unite concludevano che l'art. 111, c. 3, assegna all'amministrazione un termine ordinatorio alla scadenza del quale è connessa la facoltà di agire, ma se tale termine decorre inutilmente nell'inerzia dell'Istituto, esso in ogni caso non deve ritenersi privato della facoltà di adottare un provvedimento. Infatti, l'obbligo contenuto nella legge (*"deve essere esaurita nel termine di centocinquanta giorni"* – art. 111, c. 3) non è sufficiente di per sé, in assenza di un'idonea previsione legale in tal senso, a far assumere al comportamento silente un rilievo significativo, ma piuttosto la condotta inerte *"va qualificata come mero inadempimento e non come espressione di un silenzio-rigetto"*²⁵, il quale non è idoneo a risolvere sul piano sostanziale la situazione di incertezza ingenerata dall'inadempimento dell'Istituto stesso. Non rappresenta, quindi, un'ipotesi di silenzio significativo, ma il decorso del termine di centocinquanta giorni è solo funzionale a consentire all'interessato di procedere con la fase giurisdizionale.

Se l'assicurato, quindi, può ma non deve adire il giudice dopo il decorso inutile del termine, si deve ritenere che la conseguenza di tale assunto sia che il termine resta sospeso fintanto che l'INAIL non adotti un provvedimento espresso in accoglimento o in rigetto di ciascuna delle fasi del procedimento amministrativo di liquidazione, che come si è visto comprende la liquidazione ed anche il successivo reclamo. Se l'Istituto non si adopera in tal senso, invece, l'assicurato non ha l'onere di adire il Tribunale entro un certo termine, almeno fintanto che penda il procedimento amministrativo di liquidazione, restando il termine prescrizionale sospeso per l'intera sua durata.

D'altronde in giurisprudenza era già stato affermato che il termine prescrizionale, interrotto dalla presentazione della domanda amministrativa, cominci nuovamente a decorrere solo con la definizione del procedimento amministrativo di liquidazione²⁶, pur in difetto di una ricostruzione vera e propria che fosse idonea a confutare la ricostruzione del silenzio rigetto prospettata dall'orientamento opposto. Tuttavia, adesso le Sezioni Unite hanno fatto chiarezza, concludendo il contrasto e definendo il silenzio dell'amministrazione per 150 giorni come mero inadempimento.

²⁵ Così la sentenza in epigrafe;

²⁶ Si vedano in tal senso Cass. 4 maggio 2000, n. 5609, in Rep. FI, 2000, Infortuni sul lavoro [3560], n. 223: *"La prescrizione delle azioni per conseguire le prestazioni dell'Inail di cui all'art. 112 d.p.r. n. 1124 del 1965 può legittimamente essere interrotta, secondo le norme del codice civile, non solo con la proposizione dell'azione in giudizio, ma anche con atti stragiudiziali, senza che l'efficacia sospensiva della prescrizione medesima, prevista dall'art. 111, 2° comma, stesso decreto, escluda l'efficacia interruttiva, che permane fino alla definizione del procedimento amministrativo di liquidazione; ne consegue che la proposizione in sede amministrativa della domanda per ottenere le prestazioni assicurative di invalidità per infortunio sul lavoro interrompe la prescrizione, e il termine prescrizionale comincia nuovamente a decorrere solo dalla data della definizione del relativo procedimento"*. Cass. 2 giugno 2000, n. 7373, in Rep. FI 2000, Infortuni sul lavoro [3560], n. 206: *"In caso di infortunio sul lavoro da cui sia derivata la morte del lavoratore, la non decorrenza del termine di decadenza previsto dall'art. 122 d.p.r. n. 1124/1965, che si verifica - per effetto della sentenza della corte costituzionale n. 14 del 1994 - quando l'Inail (in caso di precedente riconoscimento di una rendita al lavoratore) non avverte i superstiti della loro facoltà di richiedere la liquidazione di una rendita in loro favore, non incide sulla decorrenza della prescrizione del diritto a questa prestazione, a norma dell'art. 112 del testo unico"*. Cass. 6 ottobre 2006, n. 21539, cit.; Cass. 6 settembre 2006, n. 19175, in Banca Dati FI, non massimata; Cass. 7 luglio 2007, n. 15322, in Rep. FI 2007, Infortuni sul lavoro [3560], n. 123: *"Il termine di prescrizione delle azioni per conseguire le prestazioni dell'Inail di cui all'art. 112 d.p.r. n. 1124 del 1965 è sospeso durante la pendenza del procedimento amministrativo anche ove questo non si concluda nel termine di centocinquanta giorni previsto dalla legge"*. Cass. 21 giugno 2013, n. 15733, cit.;