

Appello Torino — Sezione lavoro — Sentenza 24 maggio 2005 — Carlo Peyron Pres., Clotilde Fierro Rel. Giancarlo Girolami Cons. — Piloni (Avv. Fiorio) contro I.N.P.S. (Avv. Emilia)

Previdenza - Controversie giudiziali - Domanda in materia di prestazioni pensionistiche - Decadenza ex art. 47 D.P.R. 639/70 - Termine.

Ai fini dell'interruzione del termine di decadenza di cui all'art. 47 d.P.R. n. 639/1970 rileva anche il ricorso proposto tardivamente dall'interessato, purchè entro il termine prescritto per l'esaurimento del procedimento amministrativo.

In difetto di ricorso anche tardivo, vale quanto disposto dall'art. 6 d.l. n. 103/1991 il quale prevede che il termine di decadenza decorre dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei.

La decadenza sostanziale di cui all'art. 47 d.P.R. n. 639/1970 opera esclusivamente rispetto ai ratei maturati prima del triennio anteriore alla proposizione del ricorso.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. — 1. Con sentenza 16/29.10.20903 il tribunale di Torino dichiarava l'inammissibilità del ricorso proposto da Piloni Carmelo, inteso ad ottenere la ricostituzione della pensione VO/ART 33410514 liquidata con decorrenza dal 1° agosto 1988, e compensava le spese.

Con ricorso depositato il 18.2.2004 Piloni Carmelo ha proposto appello chiedendo l'accoglimento delle conclusioni in epigrafe trascritte.

Si è costituito l'Inps chiedendo il rigetto del ricorso.

All'udienza del 24.5.2005 la causa è stata discussa e decisa con la lettura del dispositivo.

MOTIVI DELLA DECISIONE. — Il tribunale ha affermato la decadenza del Piloni dal diritto di chiedere la ricostituzione della pensione di cui è titolare dall'agosto 1988 ed ha conseguentemente dichiarato l'inammissibilità del ricorso da lui proposto sulla base delle seguenti considerazioni;

— nel lasso di tempo intercorso tra la comunicazione del rigetto del ricorso amministrativo da lui presentato avverso il rigetto della domanda di pensione (14.12.88) ed il deposito del ricorso giudiziario (21.5.2002) è decorso il termine di decadenza triennale;

— le istanze nelle more presentate dal Piloni sono irrilevanti poiché in esse non è mai stata contestata la liquidazione della pensione operata con decorrenza 1° agosto 1988;

— con l'istanza 15.3.2000 il Piloni ha contestato il numero delle settimane di anzianità contributiva risultanti dal modello TE 08 rilasciato il 30.12.1993 e non la decorrenza della pensione o i coefficienti di calcolo applicati.

(Omissis).

Ritene la corte che l'eccezione di decadenza, accolta dal primo giudice e riproposta dall'Inps, non possa trovare accoglimento.

È documentalmente provato che:

— il Pilloni ha presentato domanda di pensione il 30 giugno 1987;

— la domanda è stata respinta il 10.11.87 in quanto non risultava versato il numero di contributi settimanali sufficiente;

— avverso il provvedimento di diniego il Pilloni ha proposto ricorso amministrativo il 5.7.88;

— il ricorso amministrativo è stato respinto con provvedimento comunicato il 14.12.88 con il quale l'Inps da un lato comunicava che la domanda non poteva trovare accoglimento in quanto al momento della sua presentazione il requisito contributivo non era soddisfatto e dall'altro informava il Pilloni di aver considerato il ricorso quale nuova domanda di pensione da liquidare con decorrenza dal 1° agosto 1988;

— il 14.11.88 veniva quindi liquidata la pensione con la decorrenza pronunciata.

È pacifico in causa che, dopo la comunicazione del provvedimento di liquidazione, non si è avviata una nuova fase amministrativa e che solo nel 2000 sono ripresi i contatti stragiudiziali tra le parti.

È altresì incontestato che il ricorso amministrativo proposto dal Pilloni il 5.7.88 è stato considerato dall'Inps quale nuova domanda di pensione conclusasi positivamente con la liquidazione della prestazione nel novembre 1988 e che avverso il provvedimento di liquidazione il Pilloni non ha proposto ricorso amministrativo. (*Omissis*).

Secondo il più recente orientamento della Suprema Corte (Cass. 6018/05), orientamento al quale questa corte intende aderire, la fattispecie in oggetto non rientra nell'ambito di operatività dell'art. 47 citato essendo disciplinata dall'art. 6 del d.l. n. 103/1991. La cassazione ha infatti chiarito che le tre ipotesi di *dies a quo* individuate dall'art. 47 d.P.R. n. 639/1970 (come interpretato autenticamente, integrato e modificato dall'art. 6 del d.l. n. 103/1991, convertito nella l. n. 166/1991 e dall'art. 4 d.l. n. 384/1992 convertito nella legge 438/92) hanno il presupposto comune dell'avvenuta presentazione del ricorso amministrativo mentre, ove sia mancato qualsiasi ricorso, la situazione è tuttora disciplinata dalla seconda parte del primo comma dell'art. 6 del d.l. n. 103/1991 operando quindi, il *dies a quo* del giorno della maturazione dei singoli ratei di prestazione. La corte ha altresì precisato che la scadenza del termine per l'esaurimento del procedimento, costituendo il limite estremo di utilità dei ricorsi proposti tardivamente ma pur sempre anteriormente al suo verificarsi, determina l'effetto dell'irrelevanza di un ricorso proposto solo successivamente. La scadenza stessa quindi, in assenza di ricorsi presentati anteriormente e nonostante la presenza di ricorsi proposti successivamente ad essa, non determina il *dies a quo* del termine di decadenza dall'azione giudiziaria, operando in relazione alla testé descritta

eventualità la diversa ipotesi di decadenza introdotta dall'art. 6 del d.l. n. 103/1991 ossia quella decorrente dalla maturazione dei singoli ratei.

Nel caso di specie da un lato non è stato proposto ricorso amministrativo avverso il provvedimento di liquidazione del novembre 88 e dall'altro il ricorso del 2001 è ampiamente fuori dal termine di 300 giorni e pertanto ai sensi dell'art. 6 d.l. n. 103/1991 « i termini decorrono dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei ». Conseguentemente il Piloni sarebbe decaduto solo dal diritto di chiedere il pagamento dei ratei maturati prima del triennio antecedente il ricorso.

Con il secondo motivo l'appellante chiede l'applicazione del coefficiente di calcolo 8,7985 anziché quello di 2,6 applicato all'Inps.

La domanda è infondata.

(*Omissis*).

Il termine di decadenza per la proposizione dell'azione diretta a far valere il diritto a prestazioni previdenziali: la matematica può diventare un'opinione?

1. La Corte d'Appello di Torino si pronuncia nuovamente sulla delicata e controversa questione che riguarda i termini per la proposizione dell'azione diretta a far valere il diritto a prestazioni previdenziali.

Nella fattispecie affrontata dalla sentenza in epigrafe un soggetto aveva presentato domanda di pensione, respinta dall'INPS per carenza del requisito contributivo minimo. Avverso la decisione di reiezione dell'INPS l'interessato nel luglio del 1988 aveva proposto ricorso amministrativo, anch'esso respinto con provvedimento comunicato il 14.12.1988. Nello stesso provvedimento l'INPS comunicava al richiedente di considerare il ricorso amministrativo proposto quale nuova domanda di pensione, domanda che veniva accolta, ovviamente con la diversa decorrenza conseguente alla nuova domanda presentata, e quindi dal 1° agosto di quel anno. Il soggetto non presentava ricorso amministrativo avverso la nuova liquidazione. Nel 2002, passati quindi circa quattro anni dal provvedimento di liquidazione della pensione, l'interessato depositava ricorso giudiziario volto ad ottenere la ricostituzione della pensione con decorrenza dal 1 agosto 1988.

In primo grado il Tribunale, rilevato che tra la data di comunicazione del provvedimento di reiezione della prima domanda di pensione (14.12.1988) ed il deposito del ricorso giudiziario (maggio 2002), era decorso il termine di decadenza triennale di cui all'art. 47 d.P.R. n. 639/1970, dichiarava inammissibile, per avvenuta decadenza dal diritto di chiedere la ricostituzione della pensione, la domanda proposta.

Avverso la decisione di primo grado ha fatto ricorso in appello l'interessato, chiedendo che venisse riformata la decisione in punto decadenza e conseguentemente accolta la domanda nel merito, in punto ricostituzione della pensione.

Da parte sua l'INPS nel resistere al gravame ha riproposto l'accolta eccezione di decadenza ex art. 47 d.P.R. n. 639/1970 oltre a chiedere il rigetto del merito della domanda.

La Corte d'Appello, respinta l'eccezione di decadenza fatta propria dal Tribunale di primo grado, ha respinto nel merito la domanda proposta

dall'interessato ritenendo non vi fossero i presupposti per la richiesta riliquidazione.

La sentenza, pur non dilungandosi nel motivare la propria decisione, nella quale si fa in realtà richiamo ad un precedente della S.C., cui il giudice di merito afferma di volersi conformare, appare comunque interessante perché consente di fare il punto della situazione circa la controversa problematica che attiene al regime di decadenza ex art. 47 d.P.R. n. 639/1970, situazione che appare ancora lungi dal trovare una sistemazione definitiva, atteso che, come si vedrà più oltre, il giudice di legittimità allo stato segue ancora due orientamenti opposti su una questione interpretativa fondamentale, e per la quale è auspicabile un intervento del legislatore o, quantomeno, delle Sezioni Unite della S.C.

2. Occorre innanzitutto rilevare che le questioni legate al termine per la proposizione dell'azione per far valere il diritto a prestazioni previdenziali rappresentano un tema « caldo » per il susseguirsi di interventi legislativi e pronunce giurisprudenziali che non aiutano a semplificare, ed anzi rendono ancora più incerti, i termini di una questione che, per la sua natura, dovrebbe, invece, essere chiara.

La ragione di quanto precede va ricercata nel fatto che la problematica relativa alla decadenza dall'azione giudiziaria si inserisce all'interno di un contesto complicato e « burrascoso » in cui il legislatore tenta, attraverso il ricorso a « sbarramenti » processuali, di contenere la spesa previdenziale mentre la giurisprudenza pare operare su due fronti opposti, talora aprendo varchi ai diritti esercitabili dai singoli e che vanno appunto ad incidere sulle spese previdenziali (si pensi alle pronunce in tema di integrazione al minimo) e talaltra confortando operazioni di « argine » del legislatore che non sempre brillano per tecnica legislativa.

Prima di entrare nel merito della decisione che si commenta, occorre, dunque, dare conto della tormentata « storia » dei termini per l'esercizio dell'azione volta ad ottenere prestazioni previdenziali ed in particolare dell'art. 47 d.P.R. n. 639 del 30 aprile 1970.

La norma, inserita all'interno di un decreto concernente revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale, prevedeva che *« esauriti i ricorsi in via amministrativa, può essere proposta l'azione dinanzi l'autorità giudiziaria ai sensi degli articoli 459 e seguenti del codice di procedura civile. L'azione giudiziaria può essere proposta entro il termine di dieci anni dalla data di comunicazione della decisione definitiva del ricorso pronunciata dai competenti organi dell'istituto o dalla data di scadenza del termine stabilito per la pronuncia della decisione medesima, se trattasi di controversie in materia di trattamenti pensionistici. L'azione giudiziaria può essere proposta entro il termine di cinque anni dalle date di cui al precedente comma se trattasi di controversie in materia di prestazioni a carico dell'assicurazione contro la tubercolosi e dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria. Dalla data della reiezione della domanda di prestazione decorrono, a favore del ricorrente o dei suoi aventi causà, gli interessi legali sulle somme che risultino agli stessi dovute. L'Istituto nazionale della previdenza sociale è tenuto ad indicare ai richiedenti le prestazioni o ai loro aventi causa, nel comunicare il provvedimento adottato sulla domanda di prestazione, i gravami che possono essere proposti, a quali organi debbono essere presentati ed entro quali termini. È tenuto, altresì, a precisare i presupposti ed i termini per l'esperimento dell'azione giudiziaria ».*

La prima questione che si è posta riguardo alla norma citata, nella sua

originaria versione (1), ha riguardato la natura del termine fissato dall'art. 47 e la sua funzione.

Sul punto si registravano in giurisprudenza atteggiamenti difformi: accanto a quelle pronunce, inizialmente maggioritarie, che non tenevano conto dell'art. 47, continuando a ragionare in termini di prescrizione generale, e quindi sancendo l'estinzione del diritto ai ratei non liquidati allo spirare del termine decennale di cui all'art. 2946 c.c. (2), la Corte di Cassazione, quando si pronunciava sul valore dell'art. 47, imboccava due strade divergenti.

Secondo un primo orientamento (3), l'art. 47 introduceva un'ipotesi speciale di prescrizione decennale, che negli effetti non divergeva, però, da quella generale.

Altre pronunce (4) identificavano, invece, nell'art. 47 un termine di decadenza riferito ai soli ratei di pensione maturati successivamente alla presentazione della domanda amministrativa e non già quelli maturati anteriormente a tale domanda.

A dirimere il contrasto intervenivano le Sezioni Unite nel 1990 (5), le quali, ricostruite le posizioni della giurisprudenza, ed analizzata l'origine e la funzione svolta dall'art. 47 alla luce del contesto in cui era inserito, concludevano per attribuire alla norma citata la natura di termine di decadenza procedimentale, con effetto, cioè, non sul diritto sostanziale al trattamento, che non veniva pregiudicato dall'inutile spirare del decennio, bensì soltanto sulla fase procedimentale necessaria al riconoscimento del diritto sostanziale.

Riassumendo i passaggi fondamentali della decisione, le Sezioni Unite, rilevata la stretta contiguità tra l'art. 47 e la precedente normativa in tema, la quale prevedeva una decadenza procedimentale per il caso di mancata proposizione del ricorso entro cinque anni dalla comunicazione della decisione sul ricorso amministrativo, e ritenuto che « la norma introdotta con l'art. 58 (d.P.R. n. 153/1969 n.d.r.) è connotata, di sicuro, dal maggior favore per gli interessi dei lavoratori e dei pensionati che ispira, in generale, la legislazione di quel periodo », avevano concluso affermando che « deve escludersi che il legislatore del 1969 possa avere reso deteriore la posizione dell'assicurato, prevedendo un termine di decadenza di natura sostanziale. Al contrario si giustifica il permanere di un termine decadenziale riferito, come sarà precisato in seguito, al procedimento ».

L'opzione interpretativa per la natura decadenziale, anziché prescrizione, del termine suddetto si fondava, poi, secondo le SU, sul fatto che il compiersi del termine preclusivo dipendesse dal mancato esercizio di un'attività processuale, anziché dal mancato avverarsi di « uno dei fatti, compresi in eterogenee categorie, che implicano esercizio del diritto ».

Dunque, il conseguimento del diritto alla prestazione, secondo le SU del 1991, sottostava ad un doppio limite temporale, l'uno, decadenziale di natura

(1) Come vedremo oltre, l'art. 47 è stato oggetto di due interventi, il primo, di (contestata) « interpretazione autentica », da parte dell'art. 6 del d.l. 29 marzo 1991, n. 103 ed il secondo, di riforma, da parte dell'art. 4 del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, che ha modificato il secondo e terzo comma dell'art. 47.

(2) Tra le tante, Cass. 2 giugno 1977, n. 2249, *FI* 1979, I, 436.

(3) Tra le altre, Cass. 7 novembre 1988, n. 6007, *RGL* 1988, III, 319 con nota di Franco AGOSTINI.

(4) Cass., 7 novembre 1988, n. 6008, *GC* 1989, I, 623, con nota di Massimo GHENGHINI.

(5) Cass. S.U., 21 giugno 1990, n. 6245, *FI* 1991, I, 160 con nota di Sebastiano Luigi GENTILE, *Art. 47 d.P.C. n. 639/1970: le alterne vicende giurisprudenziali (e legislative) di una norma abrogata.*

procedimentale, fissato dall'art. 47 d.P.R. n. 639/1970, in forza del quale l'azione giudiziaria poteva essere esperita entro il termine di dieci anni dalla reiezione del ricorso amministrativo o dalla scadenza del termine per la pronuncia della decisione, pena la necessità per l'interessato di ripresentazione della domanda amministrativa, e l'altro, prescrizione *ex art. 2946 c.c.*, riferito ai ratei ⁽⁶⁾.

Il decorso del termine decadenziale comportava soltanto l'onere per l'interessato di ripresentare la domanda amministrativa e quindi riaprire l'*iter* procedimentale, ma non aveva conseguenze sul diritto sostanziale.

La soluzione così adottata aveva il pregio, secondo la S.C., di coniugare due opposte esigenze, e cioè da una parte quella del soggetto richiedente la prestazione a poter agire per la tutela della propria posizione e dall'altra quella degli enti previdenziali alla certezza dell'esaurimento dei procedimenti.

Senonchè, a breve distanza dalla decisione della S.C., il legislatore è intervenuto in due occasioni sull'art. 47.

Dapprima con una norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 6 del d.l. 29 marzo 1991 n. 103 il quale prevede che « I termini previsti dall'articolo 47, secondo e terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639, sono posti a pena di decadenza per l'esercizio del diritto alla prestazione previdenziale. La decadenza determina l'estinzione del diritto ai ratei pregressi delle prestazioni previdenziali e l'inammissibilità della relativa domanda giudiziale. In caso di mancata proposizione di ricorso amministrativo, i termini decorrono dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei. 2. Le disposizioni di cui al primo comma hanno efficacia retroattiva, ma non si applicano ai processi che sono in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto ».

E quindi con l'art. 4 del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, il quale ha sostituito i comma due e tre dell'art. 47, che sono ora così formulati « Per le controversie in materia di trattamenti pensionistici l'azione giudiziaria può essere proposta, a pena di decadenza, entro il termine di tre anni dalla data di comunicazione della decisione del ricorso pronunciata dai competenti organi dell'istituto o dalla data di scadenza del termine stabilito per la pronuncia della predetta decisione, ovvero dalla data di scadenza di termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di prestazione. Per le controversie in materia di prestazioni della Gestione di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88, l'azione giudiziaria può essere proposta, a pena di decadenza, entro il termine di un anno dalle date in cui al precedente comma ».

Come è stato da più parti evidenziato ⁽⁷⁾, le norme in questione rappresentano un'inequivocabile presa di posizione del legislatore a favore della tutela degli enti previdenziali e finalizzata al contenimento della spesa pubblica, necessitata anche dai coevi interventi della Consulta in tema di inte-

⁽⁶⁾ Che questo sia il significato attribuito dalle SU del 1990 all'art. 47 lo conferma C. cost. 3 giugno 1992, n. 246, *FI Rep* 1993, voce *Previdenza sociale*, 556.

⁽⁷⁾ M. CINELLI, *I termini di decadenza in materia di prestazioni previdenziali*, *GC* 1995, I, 1968; S. L. GENTILE, *C'è ancora una logica nella disciplina della decadenza previdenziale?*, *FI* 1995, I, 1513; E. CAMBRIA, *Processo previdenziale: questioni aperte e profili giurisprudenziali*, *LG*, 1995, 5; G. CIMINO, *L'adeguamento del valore monetario dell'indennità giornaliera di disoccupazione per i periodi anteriori all'anno 1998: termini di prescrizione e non di decadenza*, *GC* 1997, I, 129; *Pret. Roma* 20 dicembre 1994, *GC* 1995, I, 1947.

grazie al minimo oltre che dall'opzione interpretativa adottata dalla Cassazione nella sentenza a sezioni unite del 1990 ⁽⁸⁾.

Il legislatore, infatti, conferma *expressis verbis* che ci troviamo di fronte ad un'ipotesi di decadenza, categoria già prescelta dalla giurisprudenza sopra richiamata, ma precisa altresì, e qui sta la grossa novità rispetto al recente passato, che si tratta di decadenza sostanziale, e non meramente procedimentale.

Secondo il legislatore del 1991, l'art. 47 prevede una decadenza che incide direttamente sul diritto sostanziale ai singoli ratei di prestazione, che l'interessato non può più pretendere trascorso il termine fissato dalla norma.

La seconda parte del comma 1 dell'art. 6, poi, introduce un ulteriore *dies a quo* rispetto ai due già previsti dall'art. 47, per l'ipotesi in cui il ricorso amministrativo non sia stato proposto.

In questo caso, sancisce l'art. 6, i termini di decadenza sostanziale decorrono dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei.

Infine, il comma due dell'art. 6 prevede (ma era necessario, trattandosi di norma di interpretazione autentica? ⁽⁹⁾) l'efficacia retroattiva delle norme con eccezione per i processi in corso alla data di entrata in vigore del d.l. n. 103/1991.

Quanto all'art. 4 del d.l. n. 384/1992, esso abbrevia drasticamente il termine di decadenza ormai sostanziale di cui all'originario art. 47, passando da dieci a tre anni per le prestazioni pensionistiche e da cinque anni ad uno per quelle della gestione di cui all'art. 24 l. n. 88/1989 (tubercolosi).

3. Si è detto in apertura che gli interventi legislativi sull'art. 47, strumentali ad un preciso intento di limitare la spesa pubblica e, pertanto, collocati in un contesto già di per sé burrascoso, peccano quanto a tecnica legislativa, dando così luogo a numerose questioni interpretative che contribuiscono ad acuire anziché sedare le polemiche.

Come acutamente osservato da una dottrina ⁽¹⁰⁾ la confusione che le novità introdotte in poco più di un anno dal legislatore creano sulla materia inizia già dal titolo della rubrica dell'art. 6, laddove si parla di « regime delle prescrizioni delle prestazioni previdenziali » mentre nel corpo dell'articolo il legislatore dice chiaramente che trattasi di decadenza.

Ma al di là della rubrica dell'art. 6, certamente incoerente con il testo, le maggiori perplessità sollevate dalle due disposizioni hanno natura sostanziale, coinvolgendo, quindi, tratti essenziali della disciplina.

Prima di passare ai molti dubbi, pare, allora, opportuno iniziare con i (pochi) punti fermi che alla luce delle modifiche intervenute è possibile fissare in tema di termini dell'azione per far valere il diritto a prestazioni previdenziali.

È ormai comunemente affermato che il termine di decadenza sostanziale ⁽¹¹⁾ di cui all'art. 47, in quanto tale, non è suscettibile di interruzione né di sospensione ⁽¹²⁾, è rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del procedi-

⁽⁸⁾ Sul punto C. cost. 3 giugno 1992, n. 246, cit. è chiarissima nell'evidenziare che l'intervento del legislatore del 1991 è volto proprio a « procedere ad un'interpretazione dell'art. 47 diversa da quella cui era pervenuta più recentemente la giurisprudenza ».

⁽⁹⁾ Se lo chiede anche E. CAMBRIA, *Processo previdenziale: questioni aperte e profili giurisprudenziali*, cit.

⁽¹⁰⁾ E. CAMBRIA, *Processo previdenziale: questioni aperte e profili giurisprudenziali*, cit.

⁽¹¹⁾ Così ormai la giurisprudenza costante, tra le tante Cass. 11 aprile 2005 n. 7363.

⁽¹²⁾ Pret. Roma 20 dicembre 1994, cit. con nota di M. CINELLI, *I termini di decadenza in materia di prestazioni previdenziali*.

mento e, in quanto norma dettata a protezione di un interesse pubblico alla definitività e certezza delle determinazioni concernenti erogazioni di spese gravanti sui bilanci pubblici (13), non è disponibile neppure dalla parte a favore della quale è posto.

È altresì ormai pacificamente affermato che tale termine riguarda i soli ratei pregressi di pensione e non invece il diritto alla prestazione in sé che, come noto, è imprescrittibile e non soggetto a decadenza (14).

Come si è detto, numerose sono, invece, le questioni interpretativa che sorgono dalla lettura delle disposizioni in oggetto.

Innanzitutto, la dottrina ed alcuna attenta giurisprudenza di merito, hanno contestato la natura meramente interpretativa dell'art. 6, stante il fatto che tale norma contiene disposizioni, ad esempio quella che distingue tra ratei pregressi e diritto alla pensione, almeno in parte nuove rispetto all'art. 47 (15).

La Corte Costituzionale (16) ha, invece, salvato la norma, della cui legittimità si era dubitato per violazione dell'art. 3 Cost., ritenendo che essa avesse le caratteristiche tipiche della norma di interpretazione autentica in quanto « senza modificare il tenore testuale della norma interpretata, ne precisa il significato precettivo, scegliendo fra due interpretazioni possibili di guisa che il contenuto (sia) è espresso dalla coesistenza delle due norme, le quali permangono entrambe in vigore, incidendo la legge interpretativa sulla norma interpretata senza abrogarla ».

La decisione, che può lasciare, e di fatto ha lasciato, perplessi i commentatori (17), dimostra come la Consulta abbia probabilmente voluto seguire il legislatore sulla strada dallo stesso percorsa per arginare i costi della spesa previdenziale pubblica.

Solo per cronaca si rileva che l'art. 47 è passato indenne anche da un'ulteriore eccezione di illegittimità costituzionale per prospettata violazione dell'art. 3 Cost.

Nel caso di specie le cinque ordinanze di rimessione alla Corte prospettavano la possibilità che la norma in questione riservasse un ingiustificato trattamento più favorevole in termini di decadenza a coloro che presentano richiesta di prestazione senza fare previo procedimento contenzioso.

La Consulta (18) ha dichiarato inammissibile la questione per difetto di rilevanza.

Un altro dubbio interpretativo suscitato dalle norme richiamate attiene alla loro compatibilità e/o conciliabilità con l'art. 8 l. n. 533/1973, il quale, come noto, prevede che « nelle procedure amministrative riguardanti le controversie di cui all'articolo 442 del codice di procedura civile, non si tiene conto dei vizi, delle preclusioni e delle decadenze verificatesi ».

In realtà la questione, che poteva ragionevolmente porsi prima del 1991, quando cioè, secondo l'interpretazione accolta dalle S.U. del 1990 n. 6245 (19), il termine di cui all'art. 47 d.P.R. n. 639/1970 doveva intendersi quale termine di decadenza procedimentale, è stata facilmente superata dopo l'entrata in

(13) Così tra le tante Cass., 1 dicembre 1998, n. 12141.

(14) Cfr. ancora C. cost., 3 giugno 1992, n. 246, cit.

(15) M. CINELLI, *I termini di decadenza in materia di prestazioni previdenziali*, cit. e P. Parma 17 febbraio 1993, cit.

(16) C. cost., 3 giugno 1992 n. 246, cit.

(17) S.L. GENTILE, *C'è ancora una logica nella disciplina della decadenza previdenziale?*, cit.

(18) C. cost. 18 marzo 1999, n. 76.

(19) Cass. S.U. 21 giugno 1990, n. 6245, cit.

vigore dell'art. 6 d.l. n. 103/1991 e quindi l'attribuzione al termine di decadenza di cui all'art. 47 di una valenza sostanziale.

È, infatti, pacifico che le decadenze di cui l'art. 8 afferma non doversi tenere conto sono decadenze di natura procedimentale, mentre non coinvolgono le ipotesi in cui è lo stesso diritto sostanziale ad essere coinvolto⁽²⁰⁾.

Il nodo interpretativo forse più critico riguarda però, come si diceva, proprio la disciplina della decadenza prevista dall'art. 47 come interpretato e novellato dagli art. 6 d.l. n. 103/1991 e 4 d.l. n. 384/1992.

Tre sono le questioni fondamentali che la giurisprudenza e la dottrina si trovano ad affrontare e sulle quali non vi è ancora unanimità di vedute.

Le tre questioni sono, peraltro, connesse ed addirittura si intrecciano tra loro per cui non è possibile se non una trattazione unitaria.

Occorre, dunque, innanzitutto identificare i tre problemi interpretativi, senza con ciò assegnare all'uno o all'altro una priorità logica atteso che, come già detto, essi si compenetrano.

Un primo dubbio interpretativo riguarda la coesistenza del termine di cui all'art. 6 d.l. n. 103/1991 con quello introdotto dall'art. 4 d.l. n. 384/1992.

A tale questione si collega, come è ovvio, quella che riguarda il momento a partire da quale decorrono i termini di decadenza di cui all'art. 47 d.P.R. n. 639/1970.

Infine, ma sempre connessa alle domande che precedono, si pone la questione della rilevanza di eventuali ricorsi amministrativi proposti tardivamente.

Cercando di sintetizzare il problema, occorre ricordare che l'art. 47 prevedeva originariamente due termini di decadenza, che decorrevano rispettivamente a) dalla data di comunicazione della decisione sul ricorso amministrativo e b) dalla scadenza del termine stabilito per la pronuncia della decisione di cui al punto a).

A queste due ipotesi, che presupponevano entrambe l'avvenuta presentazione di un ricorso amministrativo, l'art. 6 d.l. n. 103/1991 ha aggiunto una terza ipotesi in forza della quale c) in mancanza di ricorso amministrativo i termini decorrono dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei.

L'art. 6 realizzava così, una chiusura del sistema andando a colmare la lacuna lasciata dall'art. 47 il quale, come già detto, per il decorso dei termini di decadenza presupponeva l'avvenuta proposizione di un ricorso amministrativo, rigettato o non deciso.

Su questo impianto, traballante per già cennate ragioni di novità o meno delle norme ivi contenute, ma per lo meno certo quanto ai termini di decorrenza, è intervenuto l'art. 4 d.l. n. 384/1992, il quale nell'innovare i comma due e tre dell'art. 47, dopo aver mantenuto, quanto al *dies a quo*, ma abbreviandoli, i primi due termini di decorrenza — e cioè a) dalla data di comunicazione della decisione sul ricorso amministrativo e b) dalla scadenza del termine stabilito per la pronuncia della decisione di cui al punto a) — ha introdotto un nuovo termine costituito dalla scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo computati dalla data di presentazione della richiesta di prestazione.

Nell'introdurre tale nuovo termine, l'art. 4 d.l. n. 384/1992 non ha fatto, però, alcun riferimento all'ipotesi introdotta dall'art. 6 d.l. n. 103/1991.

Come è ovvio, si è subito posta la questione della coesistenza delle ipotesi

(20) Così M. CINELLI, *I termini di decadenza in materia di prestazioni previdenziali*, cit.; S.L. GENTILE, *C'è ancora una logica nella disciplina della decadenza previdenziale?*, cit. nonché in giurisprudenza P. Parma 17 febbraio 1993, cit. e Cass. 14 dicembre 2001, n. 15797.

previste dall'art. 6 d.l. n. 103/1991 e dall'art. 4 d.l. n. 384/1992, ovvero dell'abrogazione implicita del termine di decorrenza introdotto dalla norma del 1991, ad opera di quella del 1992.

Prima, però, di affrontare tale questione, occorre tenere conto di un ulteriore elemento che influisce sulla discussione, e cioè della rilevanza ai fini di cui all'art. 47 d.P.R. n. 639/1970 di un eventuale ricorso amministrativo tardivamente proposto.

Anche sul punto le opinioni sono contrastanti.

Nel 1994 la Corte di Cassazione, con una sentenza ritenuta da alcuni inappagante⁽²¹⁾, ha risposto in senso affermativo, ritenendo, cioè, utile al fine del decorso del termine di decadenza anche il ricorso proposto tardivamente, e ciò sulla base dell'art. 8 l. n. 533/1973 il quale, come già ricordato, prevede che « nelle procedure amministrative riguardanti le controversie di cui all'articolo 442 del codice di procedura civile, non si tiene conto dei vizi, delle preclusioni e delle decadenze verificatesi ».

In altre parole, secondo la pronuncia richiamata, la decisione di rigetto di un ricorso amministrativo proposto tardivamente rappresenta il *dies a quo* da cui computare il termine ex art. 47.

Di tutt'altro avviso è, invece, una, riteniamo più attenta, giurisprudenza di merito⁽²²⁾ condivisa dalla dottrina⁽²³⁾, la quale, sul condivisibile assunto che un'interpretazione come quella fatta propria dal giudice di legittimità nel 1994 « attribuisce all'assicurato l'inaccettabile potere di spostare in avanti la scadenza del termine essenziale, con la conseguenza che chi rispetta i termini per i gravami amministrativi si trova in una situazione deteriore rispetto a chi invece li viola », ha concluso in maniera opposta, ritenendo, cioè, che l'ipotesi di presentazione tardiva di ricorso amministrativo non è idonea a far ripartire la decorrenza del termine di decadenza.

La rilevanza o meno di un ricorso amministrativo proposto tardivamente influenza altresì la soluzione della prima delle questioni individuate, quella che attiene alla possibile coesistenza tra l'art. 6 d.l. n. 103/1991 e l'art. 4 d.l. n. 384/1992.

Secondo una parte della giurisprudenza, infatti, l'ammissibilità e rilevanza ai fini del computo del termine decadenziale di un ricorso proposto tardivamente consente di sostenere la compatibilità tra le due norme che, dunque, possono coesistere.

In altre parole, sostiene alcuna giurisprudenza recente⁽²⁴⁾ che ai sensi dell'art. 47 i termini di decadenza sarebbero quattro, e cioè, oltre ai due originari, per il caso in cui il ricorso amministrativo sia stato respinto o la decisione in merito non sia stata presa nel termine stabilito, quello di cui all'art. 4, che contempla tutte le ipotesi di ricorso anche tardivo purchè proposto entro il termine prescritto per l'esaurimento del procedimento amministrativo, e quello di cui all'art. 6, che vale, invece, per i casi di mancata presentazione del ricorso ovvero di presentazione del ricorso oltre il termine per l'esaurimento del procedimento amministrativo.

Secondo il predetto orientamento, dunque, la scadenza dei termini per l'esaurimento del procedimento amministrativo costituirebbe il termine ul-

(21) S.L. GENTILE, *C'è ancora una logica nella disciplina della decadenza previdenziale?*, cit.

(22) P. ROMA, 20 dicembre 1994, cit.

(23) M. CINELLI, *I termini di decadenza in materia di prestazioni previdenziali*, cit.

(24) Cass. 21 marzo 2005 n. 6018, Cass. 25 ottobre 2004 n. 20715 e Cass. 24 giugno 2004 n. 11759.

timo di utilità del ricorso amministrativo a sua volta idoneo a far scattare il decorso di cui all'art. 47.

Oltre quel momento varrebbe la previsione di cui all'art. 6.

Altra giurisprudenza, così come la dottrina ⁽²⁵⁾, ha ritenuto, invece, che l'art. 4 del d.l. n. 384/1992 contenga una norma di chiusura diretta a disciplinare tutte le ipotesi di mancanza di ricorso amministrativo, comprendendo all'interno delle ipotesi di mancanza del ricorso anche quelle di un ricorso amministrativo proposto tardivamente, con conseguente abrogazione tacita dell'art. 6 d.l. n. 103/1991.

Chiarita, o, meglio, non chiarita, ma prospettata la questione della coesistenza delle due norme, viene spontanea l'ulteriore domanda, e cioè da quando decorre il termine di decadenza di cui all'art. 47?

La soluzione, come ovvio, è influenzata da quanto detto sinora.

Per chi ritiene che l'art. 4 vale a « salvare » i ricorsi tardivi ma proposti entro il termine di esaurimento del procedimento amministrativo, il termine di decadenza di cui all'art. 47 potrà decorrere dalla comunicazione del rigetto del ricorso amministrativo oppure dalla scadenza del termine stabilito per la pronuncia della decisione sul predetto ricorso, purchè il predetto ricorso sia stato proposto entro il termine di esaurimento del procedimento amministrativo ovvero ancora dalla data di scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo ovvero, in caso di ricorso proposto oltre quel termine ovvero mai proposto, dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei.

Per chi ritiene, invece, che l'art. 6 d.l. n. 103/1991 sia stato abrogato dall'art. 4 d.l. n. 384/1992, il termine di cui all'art. 47 potrà decorrere soltanto dalla comunicazione del rigetto del ricorso amministrativo tempestivamente proposto oppure dalla scadenza del termine stabilito per la pronuncia della decisione sul predetto ricorso ovvero dalla scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo.

La differenza tra la prima e la seconda opzione interpretativa è evidente: la prima lascia all'interessato la possibilità di « muovere » il termine di decadenza attraverso la presentazione di un ricorso tardivo, sebbene entro il termine per l'esaurimento del procedimento amministrativo, la seconda, invece, fissa il *dies a quo* senza possibilità di intervento da parte dell'interessato.

Un ulteriore aspetto è, infine, necessario esaminare, quello cioè che attiene agli effetti dell'intervenuta decadenza sostanziale di cui all'art. 47.

Anche sul punto non si registra un'uniformità di orientamento, essendo la giurisprudenza divisa tra chi ritiene che la decadenza coinvolge tutti i ratei di pensione scaduti prima del ricorso in giudizio ⁽²⁶⁾, e chi, invece, esclude dagli effetti della decadenza i ratei maturati prima dell'azione giudiziaria ma entro il termine di decadenza.

4. La Corte d'Appello di Torino, nella decisione che si commenta, aderisce all'orientamento della S.C. che ritiene rilevante anche il ricorso proposto tardivamente, purchè entro il termine prescritto per l'esaurimento del procedimento amministrativo, e, in difetto di ricorso anche tardivo, ritiene applicabile l'art. 6 d.l. n. 103/1991.

⁽²⁵⁾ Cass. 25 marzo 2005 n. 6231; M. CINELLI, *I termini di decadenza in materia di prestazioni previdenziali*, cit.

⁽²⁶⁾ Così ha ritenuto il T. Torino, che, nella sentenza 29 ottobre 2003, inedita, appellata avanti alla Corte d'Appello che ha deciso con la pronuncia che si commenta, ha dichiarato l'inammissibilità della domanda per intervenuta decadenza.

Richiamandosi alla pronuncia della S.C. n. 6018 del 2005 ⁽²⁷⁾, il giudice di secondo grado respinge l'eccezione di decadenza proposta dall'INPS ritenendo che, poichè nel caso di specie l'interessato ha proposto ricorso amministrativo tardivo oltre il termine di esaurimento del procedimento amministrativo, la fattispecie si colloca nella previsione di cui all'art. 6 d.l. n. 103/1991, con decadenza soltanto dai ratei maturati prima del triennio anteriore alla proposizione del ricorso.

La soluzione adottata, conforme, lo si ripete, all'orientamento recentemente espresso dalla S.C. non appare in realtà pienamente condivisibile.

In particolare non convince l'adesione data all'orientamento espresso dalla S.C. nella sentenza 6018/05 laddove, sul presupposto dell'ammissibilità e rilevanza (entro i termini per l'esaurimento del procedimento amministrativo) del ricorso amministrativo tardivo, ritiene che i termini di decadenza di cui all'art. 4 d.l. n. 384/1992 e art. 6 d.l. n. 103/1991, operando in ambiti differenti, possano coesistere.

A parere di chi scrive l'adesione alla tesi sopra riportata rischia di risolversi in una moltiplicazione dei termini di decorrenza, con conseguente incertezza per gli enti previdenziali, moltiplicazione che, per le ragioni che si diranno, oltre ad essere inammissibile pare altresì di scarsa utilità pratica non trovando un adeguato contrappeso in un vantaggio reale per il soggetto richiedente la prestazione.

Ed, infatti, da una parte accogliere la tesi fatta propria da Cass. 6018/95 significa concedere al singolo la possibilità di dilatare il termine di decadenza attraverso la proposizione, entro il termine di scadenza del procedimento amministrativo, di un ricorso tardivo.

Il ché pare contrario al principio comunemente accettato secondo il quale la decadenza non è suscettibile di interruzione e/o sospensione né è disponibile dalle parti.

Dall'altra tale soluzione di flessibilità, certamente pensata a favore dell'interessato, trovando comunque un limite nella scadenza del termine per il procedimento amministrativo, non sposta in maniera sostanziale i termini della tutela del richiedente la prestazione, nel senso che non aggiunge, se non «una manciata di giorni», alla tutela del singolo, il quale prima o (poco) dopo rischia di cadere nella «trappola della decadenza sostanziale».

Pare, allora, preferibile, perché più attenta al dettato normativo al quale, piaccia o non, occorre attenersi, l'opzione interpretativa che ritiene che l'art. 4 d.l. n. 384/1992 abbia abrogato il termine di decadenza di cui all'art. 6 d.l. n. 103/1991, con la conseguenza che la decadenza decorrerà dalla comunicazione di reiezione del ricorso amministrativo tempestivamente proposto ovvero dalla scadenza del termine per la decisione sul medesimo ovvero, infine, dalla scadenza del termine di esaurimento del procedimento amministrativo.

La tutela del singolo si deve giocare, invece, su un piano diverso, quello della natura del termine per l'azione di cui all'art. 47, su cui però il legislatore si è ormai pronunciato *expressis verbis* e quello degli effetti dell'avvenuta decadenza che, come correttamente rilevato dalla Corte d'Appello di Torino nella decisione in commento, sono limitati ai singoli ratei maturati nel periodo anteriore al termine indicato dall'art. 47.

GIOVANNA PACCHIANA PARRAVIGINI

(27) Cass. 21 marzo 2005, n. 6018, cit.