

**Pensioni** - Decadenza - Mancata proposizione del ricorso amministrativo - Decorrenza - *Dies a quo* - Dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei di pensione - Esclusione.

**Corte di Cassazione, Sez. lavoro – 19.10.2009 n. 22110 – Pres. D'Agostino – Rel. Meliadò – P.M. Sepe (diff.) – D.S.L. (Avv. Cinaglini, Rossi) – INPS (Avv.ti Ricio, Valente, Biondi)**

*Ai sensi dell'art. 47, commi secondo e terzo, del D.P.R. n. 639/1970, il superamento dei termini complessivamente previsti per la definizione del procedimento amministrativo, in caso di assenza o tardiva presentazione del ricorso amministrativo, determina la inammissibilità della domanda giudiziaria e l'estinzione di tutti i ratei della prestazione nel frattempo maturati.*

FATTO - Con sentenza in data 8.7/19.10.2005 la Corte di appello di Roma confermava la sentenza resa dal Tribunale di Roma il 2.10.2002, con la quale era stata rigettata, per intervenuta decadenza, la domanda proposta da L.D.S. ai fini del riconoscimento della pensione di invalidità.

Osservava in sintesi la Corte territoriale che, nel caso in esame, avuto riguardo alla data di presentazione della domanda amministrativa (20.12.1995), ed alla data di deposito del ricorso (29.1.2001), doveva ritenersi operante la decadenza dell'appellante dall'azione giudiziaria, in conformità alla disciplina posta dall'art. 47 del DPR n. 639 del 1970 con le successive modifiche ed integrazioni.

Per la cassazione di tale sentenza propone ricorso L.D.S. affidandolo a due motivi.

L'INPS ha depositato procura difensiva.

DIRITTO - Con il primo motivo, svolto ai sensi dell'art. 360 commi 3 e 5 c.p.c. in relazione all'art. 47 comma 2 DPR n. 639/1970 come interpretato autenticamente, integrato e modificato dall'art. 6 del d.l. n. 103/1991, conv. nella l. n. 166/1991 e dall'art. 4 del d.l. n. 384/1992 conv. nella l. n. 438/1992, il ricorrente rileva che erroneamente la Corte territoriale non ha considerato che, nel caso di decorrenza dei termini complessivamente previsti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, la decadenza non è unitaria, ma riferibile a ciascun rateo di pensione, nel senso che il suo verificarsi determina non l'estinzione del diritto, ma solo dei ratei maturati anteriormente al termine triennale computato a ritroso dalla presentazione del ricorso giudiziario.

Con il secondo motivo, proposto ai sensi dell'art. 360 n. 3 cpc, il ricorrente prospetta violazione e falsa applicazione dell'art. 6 del d.l. n. 103/1991 conv. nella l. n. 166/1991, in relazione all'art. 47 commi 2 e 3 del DPR n. 639/1970, nel testo mod. dal d.l. n. 384/1992 conv. nella l. n. 438/1992, osservando che la Corte territoriale ha rigettato la domanda, omettendo di pronunciarsi nel merito con riferimento alla parte di essa relativa ai ratei non ricompresi nel periodo per il quale è

intervenuta la decadenza.

Il ricorso, i cui motivi, in quanto connessi, possono essere esaminati congiuntamente, è infondato.

Le censure svolte dal ricorrente al provvedimento impugnato si pongono, infatti, in contrasto con la sistemazione che la disciplina della decadenza delle prestazioni previdenziali per come risultante dall'art. 47 del DPR n. 639 del 1970, nel testo modificato dall'art. 4 del DL n. 384 del 1992 conv. nella L. n. 438 del 1992, ha progressivamente rinvenuto nella giurisprudenza di questa Suprema Corte, da ultimo con la sentenza delle SU n. 12718 del 2009(1).

Con tale pronuncia si è precisato che lo stretto collegamento che, nel regime legale, si realizza fra i termini del contenzioso amministrativo e quelli previsti a pena di decadenza sostanziale impone all'interprete di ritenere "indifferenti" tanto le condotte dell'assicurato che dell'istituto previdenziale che si pongano in contrasto con la rigorosa ed esaustiva predeterminazione dei tempi del passaggio dalla procedura amministrativa all'ordinario processo previdenziale, con conseguente alterazione delle finalità acceleratorie, ed, al tempo stesso, di definitività e certezza delle relative situazioni giuridiche che ne costituiscono giustificazione. E che la medesima esigenza di un adeguato bilanciamento fra finalità pubbliche e tutela dell'assicurato attraverso la rigida e predeterminata articolazione dei termini processuali copre il complesso dei comportamenti che l'ente previdenziale può tenere rispetto alla domanda dell'interessato, si concreti il dovere di provvedere dell'amministrazione in un provvedimento espresso o tacito, tempestivo o tardivo, completo o sprovvisto delle indicazioni (salvo quelle essenziali per la sua validità) per lo stesso previste dalla legge.

Il che si concreta nella regola di diritto che l'art. 47 del DPR n. 639 del 1970, laddove individua nella "scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del processo amministrativo" la soglia (di trecento giorni, risultante dal combinato degli art. 7 della legge n. 533 del 1973 e 46 commi 5 e 6 della legge n. 88 del 1989) oltre la quale la presentazione di un ricorso tardivo non consente lo spostamento in avanti del *dies a quo* del termine decadenziale, configurandosi come norma di chiusura del sistema, deve trovare applicazione, oltre che nel caso di mancanza di un provvedimento esplicito sulla domanda dell'assicurato, anche in quella di omissione delle indicazioni prescritte dal comma quinto dello stesso articolo e che la relativa disciplina resta insensibile anche agli atti interlocutori dell'Istituto o a provvedimenti dello stesso capaci di assumere carattere decettivo, che, eventualmente, possono incidere sul piano della correttezza della condotta dell'amministrazione ma non anche sulla disciplina inderogabile dell'azione giudiziale.

Alla luce di tale quadro sistematico, va, dunque, esaminata la questione, sottoposta all'esame della Corte, della sopravvivenza, pur dopo le modifiche apportate dall'art. 4 del d.l. n. 384 del 1992 cit. all'originario testo dei commi secondo e terzo dell'art. 47 in esame, dell'art. 6 del d.l. n. 103/1991

conv. nella l. n. 166/1991, nella parte in cui, dopo aver stabilito che “la decadenza determina l'estinzione del diritto ai ratei progressivi delle prestazioni previdenziali e l'inammissibilità della relativa domanda giudiziale”, stabilisce che “in caso di mancata proposizione del ricorso amministrativo, i termini decorrono dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei”.

A tale quesito, la giurisprudenza di legittimità formatasi precedentemente all'intervento delle SU ha ritenuto, in alcune pronunce (cfr Cass. n. 3761/2008; Cass. n. 6018/2005), di dare risposta affermativa, affermando che “nell'ipotesi di mancata presentazione del ricorso amministrativo (cui equivale la presentazione successiva alla scadenza dei termini complessivamente previsti per il procedimento amministrativo), la decadenza non è unitaria, bensì mobile per ciascun rateo: ciascuno di essi ha infatti una decadenza autonoma ed ogni mensilità va riferita alla data del ricorso giudiziario... ragione per cui si estingue il diritto a tutti i ratei maturati anteriormente al triennio, computato a ritroso dalla proposizione del ricorso giudiziario”.

Ritiene il Collegio che tale interpretazione non possa essere seguita, per ragioni che si riportano non solo alla portata letterale e al significato funzionale delle leggi che si sono in materia nel frattempo succedute, ma pure per la collocazione sistematica che la disciplina della decadenza delle prestazioni previdenziali ha ricevuto a seguito dell'intervento delle S.U..

Giova, al riguardo, premettere che la tesi interpretativa che si ritiene di dover contrastare si fonda essenzialmente su tre argomenti: a) che la scadenza dei termini complessivamente previsti per il procedimento amministrativo è legata alle previsioni delle due precedenti evenienze contemplate nel testo dell'art. 47 (decisione sul ricorso o termine per provvedervi), con la conseguenza che, ove sia mancato qualsiasi ricorso, la situazione dovrebbe ritenersi ancora regolata dalla seconda parte del primo comma dell'art. 6 del d.l. n. 103 del 1991, operando, quindi, il *dies a quo* dalla data di maturazione dei singoli ratei del credito; b) che l'art. 4 del d.l. n. 384 del 1992 ha sostituito i commi secondo e terzo dell'art. 47 del DPR n. 639/1970, ossia disposizioni che non si occupavano dell'ipotesi della mancata proposizione del ricorso, la quale venne autonomamente introdotta con l'art. 6 del d.l. n. 103 del 1991, così da non potersi ritenere travolta per effetto stesso della sostituzione; c) che il d.l. n. 103 del 1991 si è integrato in una complessa fattispecie normativa formata dalla legge interpretata e da quella interpretativa, con la conseguenza, chiarita dal giudice delle leggi, che dall'identità del nuovo testo del 1992 col testo originario dell'art. 47 del 1970 non è consentito arguire l'abrogazione implicita dell'interpretazione autentica.

Deve, tuttavia, osservarsi (con riferimento al primo rilievo) che l'affermazione secondo cui la scadenza dei termini complessivamente previsti per l'esaurimento del procedimento amministrativo completa la gamma delle diverse eventualità di decorrenza del termine, ma solo in presenza del comune presupposto costituito dall'avvenuta presentazione del ricorso amministrativo, si pone in

contraddizione con la considerazione, convincentemente svolta dalle SU, che la legge - nel delineare il rapporto fra le diverse ipotesi di determinazione del *dies a quo* per il computo dei termini decadenziali fissati dal testo novellato dell'art. 47 cit. - “assegna una valenza necessariamente prevalente all'ultima ipotesi rispetto alle altre due, perché nella logica evidente della norma l'ipotesi suddetta vale a supplire il vuoto normativo lasciato dalle altre due ipotesi, appunto per il caso di tardività del ricorso e di tardività della decisione di esso, presentandosi come disposizione di chiusura, diretta ad evitare in ogni caso (anche oltre quello di mancanza di risposta dell'istituto all'istanza dell'assicurato) una incontrollata dilatabilità del termine di decadenza, da ultimo fissato”. Con la conseguente impossibilità di incidere sulla procedura sia da parte del privato, con un ricorso amministrativo tardivo, o con la mancata proposizione stessa di alcun ricorso, sia da parte dell'amministrazione, con una decisione tardiva, o con la mancata adozione stessa di alcun provvedimento.

Quanto, poi, alla portata della modifica introdotta, nel 1992, all'originario testo dell'art. 47 del DPR n. 639 del 1970, è agevole osservare che l'art. 4 del d.l. n. 384/1992 non si è limitato ad abbreviare i termini di decadenza, ma ha introdotto una norma di chiusura, che non solo non era prevista nell'originaria formulazione della disposizione, ma il cui contenuto si rivela palesemente innovativo rispetto a quanto stabilito, appena un anno prima, dal d.l. n. 103/1991, per prevedersi - e con riferimento allo stesso ambito di disciplina - una rigida, predeterminata ed esaustiva sequenza dei termini decadenziali, idonea a ricomprendere il complesso dei momenti di collegamento fra il procedimento amministrativo e quello contenzioso (ivi compresa, ma non solo, l'ipotesi della mancata presentazione del ricorso).

Affermare, pertanto, che “nell'ipotesi di mancata presentazione del ricorso amministrativo... la decadenza non è unitaria, ma mobile per ciascun rateo” significherebbe, in buona sostanza, preservare una deroga rispetto ad una disciplina che, a seguito della riscrittura del testo della norma, ha carattere di completezza e di generalità e che preclude all'interprete di adottare soluzioni regolamentari difformi dal testo normativo, nonostante che quest'ultimo, per come si deve ribadire, descriva in maniera precisa le forme, i tempi e le condizioni per il passaggio dalle procedure amministrative all'ordinario processo previdenziale.

Né, infine, (e con riferimento all'ultimo argomento) tali considerazioni contrastano con l'interpretazione autentica che l'art. 6 del d.l. n. 103 del 1991 ha operato rispetto a (lla natura de)i termini previsti dall'art. 47 secondo e terzo comma del DPR n. 639 del 1970.

Avendo il giudice delle leggi chiarito e ribadito (cfr. Corte Cost. n. 20/1994(2)) che l'art. 4 del d.l. n. 384 del 1992, non incide - né tanto meno ha efficacia abrogatrice della norma di interpretazione autentica dettata dall'art. 6 del d.l. del 1991, a stregua della quale i termini previsti dall'art. 47 sono

posti a pena di decadenza per l'esercizio del diritto ai ratei della prestazione pensionistica, salva l'imprescrittibilità del diritto in sé alla pensione. Giacché, fermo restando l'effetto della inammissibilità della domanda e dell'estinzione dei ratei pregressi (in cui si concreta la natura non meramente processuale, ma sostanziale dei termini in questione), resta fermo, in ogni caso, in considerazione della espressa delimitazione ai “ratei pregressi”, l'oggetto dell'interpretazione autentica, in conformità alla regola, costituzionalmente rilevante, dell'imprescrittibilità del diritto a pensione.

Che questo, e non altro, fosse, del resto, l'oggetto dell'interpretazione autentica si desume dalla considerazione che la *ratio* dell'art. 6 risiedeva nella volontà del legislatore di provvedere ad una interpretazione dell'art. 47 del DPR n. 639 del 1970 diversa da quella cui erano pervenute, con riferimento alla natura dei termini ivi previsti, le SU della Corte di Cassazione, confermando (con la previsione che il loro decorso “determina l'estinzione del diritto ai ratei pregressi delle prestazioni previdenziali”) la natura sostanziale e non meramente procedimentale degli stessi, ma facendo salva (con la espressa delimitazione ai “ratei pregressi”) la disciplina del diritto a pensione, che, a differenza di quella dei singoli ratei, “è imprescrittibile (nè sottoponibile a decadenza) secondo una giurisprudenza non controversa” (cfr. Corte Cost. n. 246/1992).

Deve, pertanto, conclusivamente ritenersi che l'art. 47 commi secondo e terzo del DPR n. 639 del 1970, nel testo sostituito dal d.l. n. 384 del 1992 convertito nella l. n. 438 del 1992, va interpretato nel senso che il superamento dei termini complessivamente previsti per la definizione del procedimento amministrativo, in caso di assenza o di tardiva presentazione del ricorso amministrativo, determina l'inammissibilità della domanda e l'estinzione dei ratei della prestazione nel frattempo maturati, con conseguente assorbimento della previsione dell'art. 6 comma primo del d.l. n. 103 del 1991, conv. nella l. n. 166 del 1991, nella parte in cui stabilisce che “in caso di mancata proposizione del ricorso amministrativo i termini decorrono dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei”.

Il ricorso, sulla base di tale principio di diritto, va, pertanto, rigettato.

*(Omissis)*

---

(1) V. in q. Riv., 2009, p. 429

(2) Idem, 1994, p. 198