

La prescrizione relativa al diritto all'indennità economica per infortunio sul lavoro rimane sospesa fino a quando il lavoratore non è reso edotto della decisione dell'Inail sulla sua domanda

di L. Pelliccia - 19 Novembre 2022

A mente dell'art. 112 del D.P.R. 30.06.1965, n. 1124 (Testo Unico dell'assicurazione contro gli infortuni su lavoro e le malattie professionali) l'azione per il conseguimento delle prestazioni economiche a carico dell'Inail si prescrive nel termine di tre anni dal giorno dell'infortunio o da quello della manifestazione della malattia professionale ovvero dal diverso giorno in cui i postumi dell'evento lesivo hanno raggiunto la soglia minima indennizzabile (v. Corte cost., sent. n. 116/1969 e sent. n. 544/1990) e sussiste l'oggettiva possibilità che l'esistenza dei postumi indennizzabili e la loro origine professionale siano conoscibili (v. Cass., sez. lav., sent. n. 598/2015 e sent. n. 23020/2014).

Il decorso dell'indicato termine triennale è interrotto da qualunque atto di esercizio del diritto, compresa la proposizione della domanda giudiziale (v. Corte cost., sent. n. 129/1986; Cass., ss.uu., sent. n. 783/1999; Cass., sez. lav., sent. n. 15347/2022 e sent. n. 19935/2004).

La prescrizione dell'azione di che trattasi è interrotta quando gli aventi diritto alla relativa indennità, ritenendo trattarsi di un infortunio in ambito agricolo, abbiano iniziato ovvero proseguito le pratiche amministrative o l'azione giudiziaria in conformità delle relative norme.

Qualora non sia stato avviato alcun procedimento penale, il termine prescrizione in esame decorre dal momento di liquidazione dell'indennizzo al danneggiato. Nel caso in cui il procedimento penale sia iniziato entro tre anni dal pagamento dell'indennizzo o dalla costituzione della rendita, il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui la sentenza penale è divenuta irrevocabile (v. Cass., ss.uu., sent. n. 5160/2015; Cass., sez. lav., sent. n. 20853/2015).

Ai sensi del precedente art. 111, la prescrizione disciplinata dal successivo art. 112 rimane inoltre sospesa durante la liquidazione in via amministrativa della prevista indennità economica.

Sempre secondo l'art. 111, co. 3, ultimo periodo, trascorsi tali termini senza che la liquidazione sia avvenuta, l'interessato ha facoltà di proporre l'azione giudiziaria.

A ben vedere, quindi, il regime prescrizione per le indennità che ci riguardano risulta differenziato rispetto ad altri diritti previdenziali, parimenti vitalizi e altrettanto presidiati dall'art. 38 Cost. e che sono viceversa imprescrittibili, quali: a) le pensioni del pubblico impiego (art.

5, D.P.R. n. 1092/1973); b) pensione di vecchiaia, di anzianità e di inabilità; c) pensione di invalidità civile, indennità di accompagnamento, assegno di cura e mantenimento.

L'art. 112 del T.U., sul punto, recita anfibologicamente “*l'azione si prescrive...*”, evocando in tal modo entrambi gli istituti civilistici della decadenza (relativa al potere di azione) e della prescrizione (relativa all'estinzione del diritto).

Ed è tra questi due profili che ha a lungo oscillato la giurisprudenza di legittimità, almeno fino all'arresto avutosi con il richiamato intervento delle sezioni unite (sent. n. 783/1999) che ha ricondotto la prescrizione di cui all'art. 112, co. 1, alla sua più naturale nozione tecnica civilistica, con la naturale conseguenza dell'applicazione della disciplina in punto di mezzi di interruzione della prescrizione previsti dagli artt. 2943 e segg. cod. civ.

Una recente ordinanza della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione, la n. 29532 dell'11 ottobre 2022, affrontando nuovamente il profilo legato alla corretta applicazione del termine di prescrizione triennale finalizzato al riconoscimento delle prestazioni economiche per infortunio sul lavoro e malattia professionale, ci consente, analizzandola, di rifare il punto sulla sottesa problematica.

Il fatto

Un lavoratore aveva adito il Tribunale di Castrovillari per chiedere la condanna dell'Inail a corrispondergli un indennizzo in capitale relativo a un infortunio sul lavoro.

Il Tribunale, respingendo la formulata eccezione di prescrizione da parte dell'Istituto assicuratore, ha riconosciuto al ricorrente la lamentata menomazione dell'integrità psico-fisica.

Sul gravame di merito interposto dall'Inail (che ha ovviamente in questa sede reiterato, in via preliminare, l'eccezione di prescrizione) l'adita Corte d'appello di Catanzaro ha accolto l'appello e, in riforma dell'impugnata sentenza, ha rigettato la domanda proposta dal lavoratore ritenendo fondata l'eccezione di prescrizione, non avendo il lavoratore agito nel termine di tre anni previsto dall'art. 112 del D.P.R. n. 1124/1965.

Ad avviso della Corte territoriale, nella specie, il previsto termine triennale decorreva dalla data in cui l'Inail aveva riconosciuto il diritto all'indennità temporanea, non diversamente rilevando la notificazione del provvedimento, che la legge non impone.

Pertanto, la decisione di seconde cure faceva rilevare che la mancanza della notificazione, trascorsi centocinquanta giorni, equivale a “silenzio-rigetto”, con ciò cessando quindi la sospensione della prescrizione e con la conseguenza che l'interessato può agire in giudizio per far valere i suoi diritti.

Rilevava inoltre che, anche a voler prediligere questa ultima ricostruzione, il ricorso era comunque tardivo.

Da qui, pertanto, il ricorso per cassazione, articolato su un unico motivo: violazione e falsa applicazione degli artt. 111 e 112 del D.P.R. n. 1124/1965 e degli artt. 1334, 1335 e 2729 cod. civ., in ragione del quale la Corte d'appello di Catanzaro avrebbe errato nel considerare come *dies a quo* della prescrizione triennale la data in cui l'Inail aveva riconosciuto il diritto

all'indennità temporanea, ritenuta con ogni probabilità riferita all'emissione della comunicazione e non alla sua ricezione da parte del destinatario.

Ad avviso del ricorrente: a) nella specie si sarebbe trattato di una comunicazione spedita con posta ordinaria e l'Inail, in caso di contestazioni, non avrebbe potuto invocare alcuna presunzione di conoscibilità; b) in ragione della natura recettizia del provvedimento adottato dall'Istituto sarebbe stato dirimente il portarlo a conoscenza del destinatario, atteso che l'atto non potrebbe produrre conseguenze pregiudizievoli a carico di un destinatario, totalmente ignaro del suo contenuto; c) è quindi all'evidenza errato il ragionamento della Corte territoriale che ha reputato superflua detta comunicazione, sul presupposto che tale incombente non è espressamente stabilito dalla legge; il ragionamento che ha portato a ritenere prescritte le pretese del ricorrente sarebbe erroneo anche nella diversa prospettiva che valorizza, ai fini della ripresa del *dies a quo* del termine di prescrizione, il formarsi del silenzio rigetto e non il provvedimento espresso dell'Inail, infatti, a fronte di una denuncia d'infortunio presentata il 12.06.2006, il silenzio-rigetto si sarebbe formato soltanto il 9.11.2006, con l'inutile decorso del termine di centocinquanta giorni sancito per la conclusione del procedimento amministrativo; d) la prescrizione triennale sarebbe stata quindi efficacemente interrotta dalla presentazione del ricorso amministrativo il 23.10.2009 e l'azione intrapresa non sarebbe pertanto tardiva.

Il diritto

Con l'ordinanza qui in esame la Corte regolatrice ha ritenuto il ricorso fondato e, quindi, cassando l'impugnata sentenza della Corte territoriale, ha rinviato la fattispecie alla Corte d'appello di Reggio Calabria, la quale dovrà attenersi allo specifico principio di diritto sul punto oggetto di controversia (v. *ultra*).

Nella fattispecie in esame non è controverso tra le parti processuali che il ricorrente, relativamente all'occorso infortunio, ha proposto ricorso amministrativo avverso il provvedimento di liquidazione dell'indennità temporanea.

Orbene, sul punto la Corte territoriale è stata dell'avviso che il termine di prescrizione decorresse dal provvedimento di definizione dell'infortunio, a prescindere dalla sua notificazione, incombente che la legge non richiede e, in ogni caso, con azione comunque tardiva, anche a voler considerare come *dies a quo* il formarsi del silenzio rigetto, che si riconnette al vano decorso di centocinquanta giorni dall'avvio del procedimento amministrativo.

Ad avviso del collegio di legittimità, tali statuizioni non sono però conformi a diritto.

Come a suo tempo chiarito dalla Corte costituzionale (v. sent. n. 207/1997, punto 3.1. del *Considerato in diritto*), l'evocato termine di centocinquanta giorni «risulta dalla sommatoria dei trenta giorni di cui al secondo comma dell'art. 102 – previsti per accertare il diritto alla liquidazione della rendita (e che identificano la fase amministrativa vera e propria) – con gli ulteriori sessanta giorni concessi all'interessato dal primo comma dell'art. 104 per opporsi al provvedimento dell'INAIL ed infine con i sessanta giorni che quest'ultimo ha a disposizione per decidere ai termini del successivo secondo comma dell'art. 104».

Come già ricordato, l'art. 111, co. 3, ultimo periodo, del D.P.R. n. 1124/1965 stabilisce che trascorsi tali termini senza che la liquidazione sia avvenuta, l'interessato ha facoltà di proporre l'azione giudiziaria.

Sul punto l'ordinanza in esame ricorda come le sezioni unite della Corte, nel comporre il contrasto insorto sull'interpretazione della richiamata disciplina, abbiano affermato che la prescrizione triennale dell'azione per il riconoscimento delle prestazioni relative agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali è sospesa per l'intera durata del procedimento amministrativo di liquidazione delle indennità e fino all'adozione di un provvedimento di accoglimento o di diniego da parte dell'istituto assicuratore (v. ss.uu, n. 11928/2019, in linea con Cass., sez. lav., n. 15733/2013; in senso conforme, *ex multis*, Cass., sez. lav. n. 21302/2020 – punto 16 -, e Cass., sez. lav., n. 16598/2020 -punti 5 e 6-).

A ben vedere, quindi, in difetto di un'espressa qualificazione normativa che gli attribuisca tale valore, il decorso del termine di centocinquanta giorni non rappresenta un'ipotesi di silenzio **significativo** e non determina, pertanto, la cessazione della sospensione della prescrizione.

L'ordinanza in commento pone in evidenza che a favore dell'inquadramento sistematico privilegiato dalle sezioni unite, milita il *favor* che il sistema delineato dal D.P.R. n. 1124/1965 manifesta per la definizione amministrativa del procedimento di riconoscimento e di liquidazione delle indennità.

In buona sostanza, in un prudente bilanciamento dei contrapposti interessi, la finalità di dare impulso all'attività dell'Istituto assicuratore e di accelerarne le determinazioni non può (o deve) sacrificare la tutela del diritto dell'assicurato di agire in giudizio *ex art. 24 Cost.*; decorso quindi invano il termine di centocinquanta giorni, diviene procedibile l'azione e l'assicurato ha la facoltà (e non l'obbligo) di tutelare in sede giurisdizionale i propri diritti dinanzi al comportamento inerte dell'Inail.

Ad avviso del collegio di legittimità l'impugnata sentenza di merito si è discostata da tali principi, scegliendo di uniformarsi al diverso indirizzo che considerava cessata la sospensione della prescrizione triennale dell'azione per il riconoscimento delle prestazioni da infortunio sul lavoro e malattie professionali, dopo il decorso dei centocinquanta giorni previsti per la liquidazione amministrativa delle indennità.

A ben vedere, però, detto orientamento di legittimità (la mancata pronuncia definitiva dell'INAIL entro il termine di centocinquanta giorni configurava un'ipotesi di silenzio significativo della reiezione dell'istanza dell'assicurato e comportava, quindi, l'esaurimento del procedimento amministrativo e, con esso, la cessazione della sospensione della prescrizione: in tal senso, Cass., sez. lav., n. 211/2015; Cass., sez. lav., n. 17822/2011; Cass., sez. lav., n. 25261/2007) è stato appunto poi superato dal richiamato intervento nomofilattico delle sezioni unite.

Secondo tale orientamento, la prescrizione triennale era soggetta a un unico periodo di sospensione della durata massima di centocinquanta giorni, collegato alla pendenza del procedimento amministrativo, indipendentemente dal momento in cui il relativo *iter* si fosse di fatto concluso (v. Cass., sez. lav., n. 15343/2002; Cass., sez. lav., n. 2515/1997).

E qui la “censura” contenuta nell’ordinanza n. 29532/2022: in stretta continuità con le enunciazioni di principio delle sezioni unite, si deve ribadire che, ai fini della cessazione del periodo di sospensione della prescrizione, rileva la «definizione in senso positivo o negativo» del procedimento di liquidazione dell’indennizzo, a prescindere dal momento in cui il provvedimento espresso interviene (v. Cass., S.U., n. 11928/2019, cit., punto 11).

Nella realtà, potendo accadere che il procedimento si esaurisca in tempi più rapidi o che il provvedimento sia emesso allorché il termine di centocinquanta giorni è già spirato, appare quindi del tutto ininfluenza il mero decorso del termine di centocinquanta giorni, così come invece posto in risalto dalla decisione di merito della Corte territoriale.

Il decorso di tale periodo si riverbera quindi soltanto sulla procedibilità dell’azione dell’assicurato, senza però in alcun modo tradursi in un silenzio significativo, equiparabile a una determinazione esplicita.

Orbene, qualora sia l’adozione del provvedimento espresso -di accoglimento o di diniego- a determinare la cessazione della sospensione della prescrizione, è necessario puntualizzare che occorre avere riguardo alla data in cui il provvedimento viene comunicato all’interessato e perviene quindi nella sua sfera di conoscibilità; ed è da tale -indicato- momento che la prescrizione riprende quindi a decorrere.

Ad avviso del collegio di legittimità, una tale conclusione è preliminarmente corroborata dal carattere recettizio del provvedimento dell’Inail, che non appartiene al novero degli *interna corporis*, ma dispiega i suoi effetti nei confronti dell’assicurato e a questi dev’essere pertanto trasmesso.

Del resto, di questa ineludibile esigenza d’informare il destinatario del provvedimento che lo riguarda, si fa carico la disciplina positiva che, agli artt. 102 e 104 del D.P.R. n. 1124/1965, sancisce l’obbligo dell’Inail di comunicare le determinazioni di volta in volta adottate con riguardo agli infortuni che sono stati denunciati.

Tra l’altro, l’indicato carattere recettizio trova conferma nella vicenda concreta nella quale non è controverso che il provvedimento sia stato comunicato, mentre è viceversa controversa la data di effettiva ricezione della comunicazione effettuata.

Secondo l’ordinanza in esame, una diversa ricostruzione sarebbe foriera di risultati pratici irragionevoli e lesivi dei diritti dell’assicurato; a voler infatti attribuire rilievo all’emissione pura e semplice del provvedimento -a prescindere da una comunicazione che potrebbe anche mancare del tutto- si dovrebbe concludere che il termine di prescrizione riprende a decorrere anche a danno di chi sia ignaro e, dunque, *contra non valentem agere*.

Per la ripresa del corso della prescrizione appare pertanto ineludibile l’esigenza di stabilire termini univoci, ancorati a elementi incontestabili e conoscibili *ex ante* o comunque non sottratti al controllo dell’assicurato, che deve assumere a ragion veduta le iniziative indispensabili per la tutela dei suoi diritti.

Del resto, una tale interpretazione non pregiudica la finalità, insita nella fissazione di termini certi, di «garantire all’INAIL un accertamento tempestivo degli elementi posti a base della

denuncia» e, in pari tempo, di «assicurare all'interessato un rapido conseguimento della prestazione» (v. Corte cost., sent. n. 207/1997, cit., punto 3.2. del Considerato in diritto).

Da qui, pertanto, l'errore nel quale è incorsa la Corte di merito nel reputare irrilevante la comunicazione del provvedimento all'interessato e nell'annettere rilievo alla mera emissione del provvedimento.

In ragione dell'accoglimento del ricorso, ad avviso del Collegio, nel rendersi necessari ulteriori accertamenti di fatto sulla data in cui, del provvedimento dell'Inail, l'interessato ha preso formale conoscenza, il giudice di merito del rinvio si dovrà uniformare al seguente principio di diritto: *«Il termine di prescrizione triennale dell'azione per il riconoscimento delle prestazioni da infortunio sul lavoro e malattie professionali, di cui all'art. 112 del d.P.R. n. 1124 del 1965, resta sospeso, ex art. 111, comma 2, dello stesso decreto, per tutta la durata del procedimento amministrativo di liquidazione delle indennità e fino all'adozione di un provvedimento di accoglimento o di diniego da parte dell'istituto assicuratore; il termine di prescrizione riprende a decorrere dalla comunicazione del provvedimento espresso dell'Istituto e, in particolare, dal momento in cui tale provvedimento, di accoglimento o di diniego, perviene nella sfera di conoscibilità dell'assicurato».*

In conclusione, sulla scorta del ragionamento seguito dall'ordinanza n. 29532/2022, possiamo affermare che la prescrizione triennale dell'azione per il riconoscimento delle prestazioni relative agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali è sospesa per l'intera durata del procedimento amministrativo di liquidazione dell'indennità e fino all'adozione di un provvedimento di accoglimento o di diniego da parte dell'istituto assicuratore. Il carattere recettizio del provvedimento dell'Inail e l'ineludibile esigenza di ancorare la ripresa della prescrizione a termini univoci impongono di avere riguardo, ai fini del decorso della prescrizione, non alla data di emissione del provvedimento, bensì a quella in cui il provvedimento è stato comunicato all'interessato.

Luigi Pelliccia, avvocato in Siena

Visualizza il documento: [Cass., ordinanza 11 ottobre 2022, n. 29532](#)