

Antonio De Simone

**LA NUOVA DECADENZA SEMESTRALE
NELLE DOMANDE GIUDIZIALI
IN MATERIA DI INVALIDITÀ CIVILE
E LA QUESTIONE DELLA SUA
ESATTA DECORRENZA**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

DIRITTO DELLA PREVIDENZA SOCIALE

CORTE D'APPELLO DI BARI, Sez. lav., 4 maggio 2009, n. 1175 - SABATELLI
Pres. - GENTILE *Est.* - T. (avv. Prascina) c. INPS (avv.ti Punzi e Tedone) e
Ministero dell'Economia e delle Finanze.
Riforma T. Trani 10 maggio 2006.

Previdenza e assistenza - Invalidità civile - Ricorso giurisdizionale avverso i verbali di visita delle Commissioni mediche - Nuova disciplina dei termini di decadenza ex l. n. 326/2003 - Ambito temporale di applicabilità.

La nuova disciplina recata dall'art. 42, comma 3, d.l. n. 269/2003, conv., con modif., in l. n. 326/2003, che, in materia di invalidità civile, ha introdotto il nuovo termine decadenziale di sei mesi per il ricorso giurisdizionale avverso i verbali di visita delle Commissioni mediche, si applica alle sole vicende amministrativo-giudiziarie iniziate ex novo a partire dal 1° gennaio 2005. (1)

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. — Con sentenza definitiva n. 2728 del 28 aprile - 10 maggio 2006, il Tribunale di Trani, giudice del lavoro, ritenendo maturata la decadenza semestrale di cui all'art. 42, terzo comma, d.l. 269/03: 1) dichiarava inammissibile la domanda di indennità di accompagnamento proposta da T. L. in data 26/10/2005 nei confronti dell'INPS e del MEF; 2) compensava le spese processuali.

Avverso tale pronuncia, con ricorso depositato il 19/9/2006, la T. proponeva appello, dolendosi dell'erroneità della sentenza alla stregua degli argomenti che di seguito si riepilogano e si valutano.

Chiedeva l'appellante, che, in riforma della decisione gravata, la domanda di presentazione fosse accolta.

Ripristinato il contraddittorio, l'INPS resisteva e concludeva per il rigetto dell'impugnazione.

(1) La nuova decadenza semestrale nelle domande giudiziali in materia di invalidità civile e la questione della sua esatta decorrenza

La sentenza della Corte d'Appello di Bari è meritevole di essere segnalata in quanto affronta e risolve una problematica insorta di recente, in materia previdenziale e, più precisamente, in tema di invalidità civile, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 42, comma 3, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, recante «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella l. 24 novembre 2003, n. 326.

Il MEF, invece, rimaneva contumace.

Acquisiti i documenti prodotti dalle parti costituite, nonché il fascicolo del giudizio di primo grado, si espletava una consulenza medico-legale.

All'udienza odierna la discussione precedeva la pubblicazione del dispositivo.

MOTIVI DELLA DECISIONE. — L'appello mira innanzitutto a escludere l'appli-

In proposito, occorre ricordare che la norma contenuta nel precitato art. 42, comma 3, come è noto, ha abolito la possibilità di ricorrere avverso i provvedimenti delle Commissioni mediche per l'invalidità civile in via amministrativa, ossia dinanzi alla Commissione Medica Superiore e di Invalidità Civile presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze in Roma (C.M.S.I.C.), riservando all'invalido la sola tutela dinanzi all'autorità giudiziaria esperibile nel ristretto termine decadenziale di sei mesi dalla data della comunicazione dei predetti verbali.

Tale disposizione, infatti, recita testualmente: «A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto non trovano applicazione le disposizioni in materia di ricorso amministrativo avverso i provvedimenti emanati in esito alle procedure in materia di riconoscimento dei benefici di cui al presente articolo. La domanda giudiziale è proposta, a pena di decadenza, avanti alla competente autorità giudiziaria entro e non oltre sei mesi dalla data di comunicazione all'interessato del provvedimento emanato in sede amministrativa».

Dopo pochi mesi, però, dalla entrata in vigore della predetta normativa, con l'art. 23, comma 2, d.l. n. 355/2003, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, in l. n. 47/2004, l'efficacia delle disposizioni contenute nel precitato art. 42 è stata dal Governo differita dal 2 ottobre 2003 (data di entrata in vigore del decreto-legge) al 31 dicembre 2004, con conseguente sospensione dell'abrogazione dei ricorsi alle C.M.S.I.C. (e dell'introduzione del termine decadenziale di sei mesi per il ricorso giurisdizionale) fino a tutto l'anno 2004. Quindi, dal 31 dicembre 2004, non è più possibile proporre ricorso amministrativo avverso i provvedimenti in materia di invalidità civile, essendo consentito il solo ricorso giurisdizionale, entro il predetto termine (decadenziale) di sei mesi dalla data di comunicazione del provvedimento all'interessato.

Senonché, nessuno degli interventi normativi summenzionati ha previsto norme transitorie, per individuare con chiarezza la regolamentazione applicabile alle ipotesi potenzialmente ricadenti sia sotto la precedente disciplina che anche, conflittualmente, sotto quella attualmente vigente. La situazione che si è presentata in termini problematici è quella, cioè, di coloro i quali abbiano ricevuto la comunicazione dell'esito del procedimento di accertamento dell'invalidità, in data precedente al 31 dicembre 2004, rispetto ai quali, l'applicazione del nuovo termine semestrale potrebbe comportare anche l'effetto di privarli di ogni tutela nei confronti del provvedimento finale.

È il caso di coloro i quali abbiano ricevuto siffatta comunicazione prima del giugno 2004, e che, paradossalmente, sarebbero decaduti, con effetto immediato dal successivo 31 dicembre — e, dunque, ancor prima dell'entrata in vigore della legge introduttiva del nuovo termine —, da ogni possibilità di proporre ricorso, sia amministrativo, essendo venuta meno la Commissione Medica Superiore e di Invalidità Civile, sia giurisdizionale, per l'inevitabile decorso del termine decadenziale.

cazione in questa controversia della decadenza semestrale, decorrente «dalla data di comunicazione all'interessato del provvedimento emanato in sede amministrativa», che in materia di invalidità civile è stata introdotta con l'art. 42, terzo comma, d.l. 269/03, convertito in l. 326/03.

Tale disposizione ha cancellato le precedenti in materia di ricorso ammini-

Ne è nata, quindi, una *querelle* che ha fatto registrare, da subito, tra gli interpreti e gli operatori del diritto, stridenti divergenze di posizioni circa, appunto, l'individuazione dell'ambito temporale di applicabilità della nuova disciplina recata dalla norma suddetta, dovendosi stabilire se al nuovo termine decadenziale da questa introdotto a partire — come detto — dal 1° gennaio 2005, debbano soggiacere solo i verbali di visita delle Commissioni mediche per l'invalidità civile comunicati successivamente a tale data, o viceversa anche quelli notificati anteriormente.

La questione interpretativa, sulla quale, ad oggi, ancora non constano pronunciamenti della Corte di Cassazione, è chiaramente non di poco conto sul piano sia teorico che pratico-applicativo, ove da un lato si consideri la brevità del nuovo termine perentorio e le rilevanti conseguenze che, sotto il profilo procedimentale, la sua introduzione ha comportato (abolizione dei ricorsi amministrativi), dall'altro si ponga mente al fatto che siffatta questione è divenuta una sorta di vero e proprio *leit-motiv* in tutti i giudizi instaurati negli ultimi anni, ovvero successivamente alla entrata in vigore dell'art. 42, aventi ad oggetto l'opposizione avverso verbali negativi delle Commissioni mediche per l'invalidità civile notificati prima della data del 31 dicembre 2004.

In tali giudizi, infatti, la posizione rigidamente assunta dall'INPS è stata quella di ritenere il nuovo termine applicabile indistintamente per tutti i ricorsi giudiziari proposti dopo la data di entrata in vigore della nuova disciplina, ovvero sia per quelli che riguardino verbali di visita comunicati dal 2005 in poi, sia per quegli altri che, invece, abbiano ad oggetto verbali di visita notificati prima del 31 dicembre 2004 e, quindi, sotto la vigenza della precedente normativa che invece contemplava ancora il previo esperimento del ricorso amministrativo con possibilità, poi, per il soggetto interessato di agire in giudizio senza limiti di tempo se non quelli della prescrizione ordinaria (decennale).

Orbene, la Corte d'Appello di Bari, chiamata a decidere su tale questione, riformando la sentenza di primo grado, sancisce l'applicabilità della nuova disciplina recata dal d.l. n. 269/2003, alle sole «vicende amministrativo/giudiziarie iniziate *ex novo* a partire dal 1° gennaio 2005». Difatti, nella pronuncia *de qua* si dichiara apertamente di dissentire dalla tesi sostenuta dall'INPS e fatta propria dal giudice di prime cure, secondo cui la regola della decadenza semestrale introdotta con la nuova disciplina sarebbe di immediata applicazione a tutte le domande giudiziali proposte a partire dal 1° gennaio 2005, e quindi anche alle procedure *ante causam* che — come quella giunta all'esame della Corte — erano *in itinere* alla suddetta data, trattandosi di una norma processuale sottoposta al principio *tempus regit actum*.

Tale soluzione, secondo l'assunto dell'INPS, sarebbe, da un lato, dettata dalla finalità perseguita dalla riforma, nel senso di stroncare l'abusiva presentazione di plurimi ricorsi nell'ampio termine decennale di prescrizione applicabile in precedenza, dall'altro, consentita, senza violare l'affidamento delle parti private, grazie al differimento dell'entrata in vigore disposto dal d.l. n. 355/2003.

strativo e ha imposto, a pena di decadenza, che l'assistibile promuova senz'altro l'iniziativa processuale dinanzi al giudice previdenziale, entro sei mesi, a scampo della decadenza incidente pure sul diritto sostanziale.

Quanto all'entrata in vigore della nuova disciplina, il d.l. 355/03, convertito in l. 47/04, l'ha «differita al 31 dicembre 2004», ma senza precisare nulla sotto il profilo del diritto transitorio.

Si pone, quindi, la questione di come debbano essere valutate le procedure *ante causam* che erano *in itinere* alla data del 1° gennaio 2005, come è avvenuto nel caso dedotto nella presente controversia, teso che la T.: a) ha presentato l'istanza amministrativa *ex art. 7 l. 533/73* in data 27/5/2002, cioè nella vigenza della normativa precedente; b) è stata visitata dalla competente Commissione sanitaria invalidi civili in data 26/11/2003, con definizione in data 22/5/2004, con valutazione di invalidità al 100% e non collocabilità al lavoro; c) ha proposto ricorso alla Commissione medica superiore presso il MEF in data 17/12/2004 — 24/1/2005.

Nel caso sottoposto al vaglio dei giudici baresi, la ricorrente aveva presentato l'istanza amministrativa — per la richiesta di visita — in data 27 maggio 2002, per cui trattavasi di un verbale di visita della Commissione medica per l'invalidità civile del 26 novembre 2003, con definizione in data 22 maggio 2004, avverso il quale — in ottemperanza alla disciplina vigente — era stato regolarmente proposto ricorso amministrativo alla Commissione Medica Superiore in data 17 dicembre 2004. La Corte, accogliendo le argomentazioni dell'appellante, osserva come l'impostazione seguita dell'INPS comporterebbe, in realtà, che la decorrenza del nuovo termine semestrale per adire l'autorità giudiziaria, nelle fattispecie cronologicamente collocate *medio tempore*, possa verificarsi anche prima dell'entrata in vigore della legge che lo ha introdotto nell'ordinamento e, addirittura, che lo stesso termine decadenza possa risultare spirato senza che l'assistibile abbia la possibilità di osservarlo, in quanto esso decorrerebbe, anche in tali fattispecie, come disposto dall'art. 42, comma 3, d.l. n. 269/2003, «dalla data della comunicazione all'interessato del provvedimento emanato in sede amministrativa».

Inoltre, i giudici d'appello rettamente rilevano come la lettera della disciplina sopravvenuta non sembra legittimare un aggiustamento della stessa in via interpretativa, nel senso di far decorrere il termine semestrale dall'entrata in vigore del nuovo istituto con la conseguenza di considerare proponibili indistintamente entro il 30 giugno 2005 le domande giudiziarie, ivi comprese quelle concernenti tutte le procedure amministrative attivate prima del 1° gennaio 2005 in fattispecie non ancora definite.

Corretta — ad avviso della Corte — è invece la soluzione opposta, tenuto conto sia della concatenazione sempre esistita, in materia previdenziale e assistenziale, fra la procedura amministrativa *ante causam* (rimasta invariata quanto alla sua obbligatorietà) e la controversia giudiziale, sia del fatto che l'istituto della decadenza si inserisce in tale assetto e incide proprio sulla traslazione della contesa dalla sede amministrativa a quella giudiziaria, sicché non ne è ammessa un'applicazione irrispettosa dell'*iter* imposto alla parte istante, tanto più che le norme che comportano decadenza, limitando fortemente il diritto di difesa, hanno natura eccezionale, per cui sono di stretta interpretazione ed insuscettibili di lettura analogica.

La tesi che il Tribunale di Trani ha accolto viene sostenuta dall'INPS sul presupposto dell'immediata applicazione della regola sopravvenuta, a tutte le domande giudiziali proposte a partire dal 1° gennaio 2005, trattandosi di una norma processuale sottoposta al principio *tempus regit actum*.

Aggiunge l'INPS che tale conclusione, da un lato, si impone per la finalità

Va osservato che la risposta fornita dalla Corte d'Appello barese è senz'altro più rispondente alla logica ed ai principi costituzionali e, pertanto, da preferirsi, innanzitutto in forza del principio generale della irretroattività della legge che, nella soluzione propugnata dall'Inps, troverebbe totale disapplicazione. Inoltre, a ben vedere, l'assunto dell'Istituto previdenziale — peraltro sostanzialmente speculare a quello sostenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nei giudizi di accertamento dell'invalidità civile nei quali è stato anch'esso convenuto, sollevando la medesima eccezione di decadenza — secondo il quale, alla stregua del summenzionato principio del *tempus regit actum*, debba farsi riferimento all'atto del deposito del ricorso giudiziario e non al verbale della Commissione medica che si è impugnato od alla sua notifica, dà luogo ad una distorta applicazione dell'invocato principio generale, in quanto confliggente con lo stesso tenore letterale della nuova disciplina, la quale prevede che il nuovo termine decadenziale decorre «dalla data di comunicazione all'interessato del provvedimento emanato in sede amministrativa», e non *sic et simpliciter* dal 1° gennaio 2005.

Pertanto, muovendo tale assunto da un presupposto interpretativo errato, non potrà conseguentemente condividersi l'affermazione che se ne fa discendere — peraltro priva di un valido appiglio normativo — secondo cui, essendo soggetta al nuovo termine decadenziale ogni controversia giudiziale insorta dopo il 31 dicembre 2004, ossia anche se riguardante un verbale notificato anteriormente a tale data, sarebbe da ritenersi «inutile» l'attesa della definizione dei ricorsi amministrativi proposti precedentemente all'entrata in vigore della nuova normativa.

A conclusioni sostanzialmente coincidenti con quelle della Corte d'Appello barese, è di recente pervenuto anche il Tribunale di Trani, con un'interessante ordinanza del 26 marzo 2009 (v. su www.personaedanno.com), nella quale, respingendo l'eccezione di decadenza dall'azione giudiziaria sollevata dall'INPS, in applicazione del principio generale secondo cui «il termine di decadenza prende regola dalla disciplina in vigore al momento in cui comincia a decorrere», principio affermato dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. C. cost. n. 20/1994, *GC*, 1994, I, 858; *DL*, 1994, II, 202, nt. MATARAZZO; C. cost. n. 128/1996, *GC*, 1996, I, 1869; *OGI*, 1996, 735), con riferimento al termine decadenziale di cui all'art. 47, d.P.R. n. 639/1970, ridotto a tre anni dall'intervento dell'art. 4, d.l. n. 384/1992, si è acutamente sottolineato come «l'art. 42, d.l. 269/2003, attribuisca rilevanza ad una fattispecie nuova ben precisa, e cioè alla comunicazione del verbale della Commissione medica, la quale produce effetti (decorso del termine decadenziale di sei mesi per la proposizione del ricorso giudiziale) che non erano collegati al medesimo fatto dalle leggi precedenti». Dunque — prosegue il Tribunale tranese — per poter fare applicazione della nuova normativa recata dal d.l. n. 269/2003 e del termine decadenziale da essa introdotto «è necessario che l'intera fattispecie cui si riferisce la norma si sia completata dopo la sua entrata in vigore, ossia che la comunicazione del verbale della commissione medica sia avvenuta dopo il 31/12/2004».

perseguita dalla riforma, nel senso di stroncare l'abusiva presentazione di plurimi ricorsi nell'ampio termine decennale di prescrizione applicabile in precedenza, dall'altro, è consentita, senza violare l'affidamento delle parti private, grazie al differimento dell'entrata in vigore disposto dal d.l. 355/03.

Sebbene questa argomentata posizione sia meritevole di attenzione, si ritiene preferibile, tuttavia, la tesi propugnata dall'appellante, che evidenzia come, alla stregua della tesi dell'INPS, la decorrenza del nuovo termine decadenziale, nelle fattispecie cronologicamente collocate *medio tempore*, si verificherebbe anche prima dell'entrata in vigore della legge che lo ha introdotto nel nostro ordinamento e potrebbe addirittura avvenire che il termine semestrale per adire l'autorità giudiziaria risulti esaurito senza che l'assistibile abbia la possibilità di osservarlo.

Nel provvedimento testé citato si argomenta, inoltre, che non si tratta di mera riduzione di un termine di decadenza, ma di introduzione *ex novo* di tale termine con la riforma integrale dei rimedi previsti avverso il verbale negativo della Commissione medica per gli invalidi civili; rimedi che, pertanto, «vanno individuati nel momento in cui tale verbale viene a conoscenza dell'interessato mediante la sua comunicazione, con la logica conseguenza che, ove tale comunicazione sia avvenuta prima del 31/12/2004 saranno applicabili i rimedi (ivi compresi i ricorsi amministrativi) previsti prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 269/2003, mentre, nelle ipotesi in cui sia avvenuta dopo la suddetta data, non sarà più possibile proporre il ricorso amministrativo, potendosi unicamente adire l'autorità giudiziaria entro il termine decadenziale di sei mesi».

Ed è proprio facendo corretta applicazione del richiamato principio del «*tempus regit actum*» che il Tribunale di Trani perviene alla convincente soluzione finale che, in linea con la lettera della nuova disposizione, ha correttamente ritenuto che il *discrimen* temporale ai fini della applicazione dell'art. 42, comma 3, d.l. n. 269/2003, non è dato dal momento della proposizione della domanda giudiziale, bensì da quello in cui è stata comunicata all'interessato la decisione amministrativa adottata dalla Commissione medica di Prima Istanza.

Pertanto, nella medesima ottica già si registra una precedente pronuncia di merito, questa volta del Tribunale di Viterbo (T. Viterbo 30 maggio 2006, n. 538, inedita a quanto consta), il quale, nel richiamare il principio generale dell'irretroattività della legge, rileva che, alla stregua dell'insegnamento della Suprema Corte (Cass. 18 luglio 2002, n. 10436, *GCM*, 2002, 1266; Cass. 28 settembre 2002, n. 14073, *GCM*, 2002, 1743; Cass. 23 ottobre 2002, n. 14943, *GCM*, 2002, 1838), detto principio «preclude l'applicazione della nuova norma non solo ai rapporti esauriti, ma anche a quelli sorti anteriormente ed ancora in vita, qualora gli effetti sostanziali scaturenti da detta normativa siano eziologicamente collegati con un fattore causale non previsto dalla normativa precedente; in altri termini, l'inapplicabilità della nuova legge si verifica ogni volta che essa verrebbe a disconoscere gli effetti già verificatisi del fatto passato, o a togliere efficacia alle conseguenze di esso».

Nel caso di specie — osserva detto giudice di merito — l'applicazione retroattiva, non consentita, della nuova normativa «porrebbe nel nulla il diritto dell'interessato, già legittimamente sorto ed acquisito in forza della precedente disciplina, di agire in giudizio senza limiti di tempo se non nell'osservanza dei

Ciò perché il sopravvenuto termine decadenziale correrebbe, anche nelle fattispecie cronologicamente intermedie, «dalla data di comunicazione all'interessato del provvedimento emanato in sede amministrativa».

Né la lettera della disciplina sopravvenuta sembra legittimare un aggiustamento della stessa in via di interpretazione, nel senso di far decorrere il semestre cancellatorio dall'entrata in vigore del nuovo istituto, con la conseguenza di considerare proponibili invariabilmente entro il 30 giugno 2005 le domande giudiziarie concernenti tutte le procedure amministrative attivate prima del 1° gennaio 2005 in fattispecie non ancora definite.

La doglianza della T. si accredita, inoltre, per effetto della concatenazione che, in materia previdenziale e assistenziale, sussisteva e rimane fra la procedura amministrativa *ante causam* (della quale è variata soltanto l'entità, non la necessità) e la controversia giudiziale.

L'istituto della decadenza, che è processuale ma caduca pure il diritto sostanziale, si inserisce in tale assetto e incide proprio sulla traslazione della contesa dalla sede amministrativa a quella giudiziaria, sicché non se ne può fare un'applicazione irrispettosa dell'*iter* imposto alla parte istante.

Le norme che comportano decadenza, d'altro canto, limitando fortemente il diritto di difesa, hanno natura eccezionale, per cui sono di stretta interpretazione e insuscettibili di lettura analogica.

La soluzione che si accredita, quindi, è quella dell'applicabilità della nuova disciplina soltanto alle vicende amministrativo/giudiziarie iniziate *ex novo* a partire dal 1° gennaio 2005. — *Omissis*.

termini di prescrizione»; peraltro — si aggiunge — «la norma, collegando il termine di decadenza alla abolizione del ricorso amministrativo, dà una regolamentazione completa ed inscindibile della materia, che può trovare applicazione solo alle domande amministrative proposte nel suo vigore. Lungi quindi dal derogare al principio dell'irretroattività il legislatore ha mostrato di volerne dare piena applicazione, sia per le considerazioni appena svolte, sia per la mancanza, altrimenti necessaria, di norme transitorie».

ANTONIO DE SIMONE
Avvocato nel Foro di Trani