

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CARBONE Vincenzo	- Primo Presidente -
Dott. VELLA Antonio	- Presidente di sezione -
Dott. PREDEN Roberto	- Presidente di sezione -
Dott. VIDIRI Guido	- rel. Consigliere -
Dott. ODDO Massimo	- Consigliere -
Dott. GOLDONI Umberto	- Consigliere -
Dott. SALME' Giuseppe	- Consigliere -
Dott. SEGRETO Antonio	- Consigliere -
Dott. RORDORF Renato	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 5611-2005 proposto da:

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE - I.N.P.S. ((OMISSIS)),
in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA,
VIA DELLA FREZZA 17, presso l'Avvocatura Centrale dell'Istituto stesso,
rappresentato e difeso dagli avvocati FABIANI GIUSEPPE, TRIOLO VINCENZO,
STUMPO VINCENZO, giusta delega in calce al ricorso;

- ricorrente -

contro

A.A.;

- intimata -

avverso la sentenza n. 1378/2004 del TRIBUNALE di NAPOLI, depositata il 06/05/2004;
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 12/05/2009 dal
Consigliere Dott. GUIDO VIDIRI;
udito l'Avvocato Alessandro RICCIO per delega dell'avvocato Giuseppe FABIANI;
udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. IANNELLI Domenico che ha
concluso per l'accoglimento del primo motivo del ricorso, assorbito il secondo.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato in data 27 dicembre 1995, A.A. lamentava, quale lavoratrice
agricola iscritta negli elenchi del Comune di Ercolano, la mancata erogazione della
indennita' di maternita' - di cui alla L. n. 33 del 1980 ed alla L. n. 1204 del 1971 - a lei
dovuta per astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro, e chiedeva che l'adito
Pretore di Napoli condannasse l'Istituto al versamento della suddetta indennita'
indebitamente negata per il periodo complessivo corrente dal 5 gennaio 1993 al 5
novembre 1993. Dopo la costituzione dell'Istituto, che eccepiva la decadenza e la
prescrizione annuale delle pretese azionate, e che comunque contestava nel merito la
fondatezza delle domande per la insussistenza dei rapporti di lavoro, il Pretore di Napoli
rigettava la domanda rilevando la violazione del termine annuale di decadenza.

A seguito di gravame dell'assicurata che - dopo avere evidenziato la periodicit  degli atti
interrottivi della prescrizione e della decadenza dopo la presentazione della domanda
amministrativa - insisteva per l'accoglimento della sua domanda e, dopo la
costituzione dell'INPS, il Tribunale di Napoli con sentenza del 6 maggio 2004, in
accoglimento dell'appello, condannava l'INPS al pagamento in favore della A. della
indennita' richiesta, con gli interessi legali dalla maturazione al saldo.

Contro tale decisione l'INPS propone ricorso per cassazione, affidato a due motivi. A.A. non si e' costituita.

Con ordinanza del 2 luglio 2008 n. 18104, la Sezione lavoro di questa Corte di cassazione, rilevando che si era manifestato all'interno della suddetta Sezione un contrasto in ordine al tema da decidere – e cioe' sulla problematica del decorso o meno del termine di decadenza di cui al D.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, art. 47 nel caso di mancanza di un provvedimento esplicito sulla domanda dell'assicurato ovvero nel caso di omissione delle indicazioni prescritte dal suddetto art. 47, comma 5 - disponeva ai sensi dell'art. 374 c.p.c., comma 2 la trasmissione del ricorso al Primo Presidente, che assegnava il detto ricorso a queste Sezioni Unite. L'INPS ha depositato note difensive ex art. 378 c.p.c..

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo l'INPS denuncia violazione e falsa applicazione : della L. 11 agosto 1973, n. 533, art 7; della L. 9 marzo 1989, n. 88, art. 46, commi 5 e 6, e del D.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, art. 47 nel testo sostituito dal D.L. 19 settembre 1992, n. 384, art. 4, comma 1, come convertito in L. 14 novembre 1992, n. 438, nonche' vizio di motivazione. Lamenta l'Istituto che il giudice d'appello ha fatto decorrere l'anno - entro il quale esercitare l'azione giudiziaria a pena di decadenza - dal ricorso amministrativo, presentato il 14 novembre 1995 (avverso la nota del 29 novembre 1994 dell'Istituto con cui si notiziava l'assicurata della sospensione della procedura amministrativa). Doveva invece tenersi conto della prima istanza volta ad ottenere la indennita' di maternita' - presentata in data 19 marzo 1993 - per cui l'esaurimento del procedimento amministrativo doveva ritenersi esaurito dopo trecento giorni da tale data (120 giorni per la formazione del silenzio rifiuto, 90 giorni per la presentazione del ricorso e 90 giorni per la sua decisione), sicche' il ricorso amministrativo del 14 novembre 1995 non poteva spostare in avanti il suddetto termine di decadenza.

1.1. Con il secondo motivo l'Istituto ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione del D.L.Lgt. 9 aprile 1946, n. 212, art. 4, comma 1; del D.L. 11 settembre 1983, n. 463, art. 5, commi 6 e 8, convertito con modificazioni con L. 11 novembre 1983, n. 638; della L. 30 dicembre 1971, n. 1204, artt. 15 e 17; del D.P.R. 25 novembre 1976, n. 1206, art. 13; dell'art. 115 c.p.c. e art. 2697 c.c., nonche' insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza su un punto decisivo della controversia. Rileva al riguardo che in ordine alla riproposta, in sede di gravame, questione sulla infondatezza della domanda dell'assicurata per l'insussistenza dei rapporti di lavoro subordinato, il Tribunale si e' limitato ad osservare che la domanda della A. era fondata perche' l'appellante aveva depositato estratti contributivi. In tal modo il giudice ha ommesso di verificare - e di darne comunque conto in motivazione - l'esistenza nel caso di specie delle caratteristiche sintomatiche del lavoro subordinato (orario di lavoro, subordinazione, retribuzione), costituenti elementi indefettibili per il riconoscimento della fondatezza della pretesa avanzata da controparte.

2. Esigenze di un ordinato iter argomentativo portano subito ad esaminare, per ragioni di priorita' logico-giuridica, la questione per la quale la controversia e' stata assegnata a queste Sezioni Unite, e cioe' - e' bene ricordarlo - se decorra o meno il termine di decadenza dell'azione giudiziaria per il conseguimento di prestazioni previdenziali in mancanza di un provvedimento esplicito dell'INPS sulla domanda dell'assicurato o comunque quando manchi, in qualsiasi atto proveniente dall'istituto previdenziale, l'indicazione prescritta dal D.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, art. 47, comma 5 come modificato dal D.L. n. 384 del 1992, art. 4 convertito nella L. n. 438 del 1992.

3. Come ha sottolineato la ricordata ordinanza della Sezione Lavoro di questa Corte sulla tematica in oggetto si sono formati due contrapposti indirizzi.

3.1. Un primo orientamento - che se ritenuto fondato condurrebbe al rigetto del ricorso dell'Istituto - afferma che la mancanza di un provvedimento esplicito dell'INPS sulla domanda ovvero l'omissione nel provvedimento delle indicazioni prescritte nel D.P.R. n. 638 del 1970, art. 47, comma 5 impediscono il decorso del termine di decadenza. Nel seguire tale indirizzo si è sostenuto che in tema di decadenza dall'azione giudiziaria per il conseguimento di prestazioni previdenziali, ai sensi dell'art. 47, sia la mancanza di un provvedimento esplicito dell'INPS sulla domanda sia l'omissione nel provvedimento delle indicazioni prescritte dal comma 5 del detto articolo (precisazione dei gravami esperibili e dei termini per l'esercizio dell'azione giudiziaria), configurano degli impedimenti al decorso del termine di decadenza prescritto per l'esaurimento del procedimento amministrativo (da computarsi a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di prestazione) (cfr. in tali sensi: Cass., 15 novembre 2004 n. 21595, cui adde, tra le altre, Cass. 6 aprile 2006 n. 8001; Cass. 15 dicembre 2005 n. 27672).

3.2. A fondamento di tale dictum i giudici di legittimità hanno ricordato come la Corte costituzionale - con sentenze n. 86 del 1998 e n. 311 del 1994 interpretative di rigetto - abbiano affermato, anche con riferimento a procedimenti amministrativi di tipo non autoritativo, come il disposto della L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 3, comma 4 - nel disporre che "ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere" - contiene un principio di carattere generale, la cui inosservanza impedisce il verificarsi di preclusioni e decadenze, per cui una diversa interpretazione vanificherebbe, in sostanza, oltre che la portata precettiva della norma, l'esigenza di effettiva tutela del cittadino (così in motivazione; Cass. 15 novembre 2004 n. 21595 cit.). E gli stessi giudici hanno altresì precisato che l'obbligo di informazione, prescritto dal citato art. 47, comma 5 non presuppone la necessaria esistenza di una decisione amministrativa sulla domanda di prestazione, perché il fatto che la norma colleghi l'obbligo della informazione alla concreta esistenza della decisione non significa che, in assenza di essa, l'obbligo della informazione non sussista, e che la decadenza abbia ugualmente il suo corso. Hanno, infatti, a tale riguardo osservato come sarebbe contrario alla logica (oltre che alla stessa ragione normativa) negare il corso della decadenza in presenza di un atto privo della indicazione prescritta (nell'inadempimento, da parte dell'Istituto, dello obbligo di informazione), ed affermarla in assenza dello stesso atto che tale indicazione dovrebbe contenere; ed invero in questi limiti, e non nel fisiologico svolgimento del provvedimento, l'Istituto attraverso il proprio silenzio conseguirebbe un vantaggio - decadenza senza adempimento dell'obbligo di informazione - che gli sarebbe precluso da una espressa decisione (cfr. in tali sensi in motivazione: Cass. 6 aprile 2006 n. 8001 cit.; Cass. 15 dicembre 2005 n. 27672 cit.).

4. L'indirizzo giurisprudenziale, seguito in numerose decisioni, perviene invece ad opposte conclusioni ritenendo che l'omissione della indicazione nell'atto dell'ente previdenziale degli elementi di cui all'art. 47, comma 5 non impedisce il decorso del termine decadenziale, potendo operare secondo alcune decisioni solo sul terreno risarcitorio e risultando, di contro, del tutto irrilevante secondo altre - aventi ad oggetto prestazioni previdenziali di diversa natura - perché attinente a termini di legge che il privato è tenuto in ogni caso a conoscere e rispettare (cfr. per tale indirizzo per tutte: Cass. 23 marzo 2005 n. 6231, secondo cui infatti il termine di decadenza cosiddetto sostanziale, previsto per la proposizione dell'azione giudiziaria dal D.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, art. 47 nella sua vigente formulazione, decorre, nella ipotesi di mancata proposizione del ricorso amministrativo, dalla data di scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di presentazione della domanda amministrativa, sicché in caso di mancata pronuncia dell'INPS sulla richiesta di prestazione, il termine stesso si computa a partire dal

decorso di complessivi trecento giorni dalla presentazione della domanda, e cioè centoventi giorni per la pronuncia sulla domanda, della L. 11 agosto 1973, n. 533, ex art. 7 oltre a novanta giorni per la proposizione del ricorso amministrativo ed ulteriori novanta per la decisione del ricorso, a norma della L. 9 marzo 1989, n. 88, art. 46, commi 5 e 6; cui adde in termini simili ex plurimis : Cass., 15 maggio 2007 n. 11090; Cass. 11 novembre 2004 n. 21450, in una fattispecie relativa a domanda d'indennità di disoccupazione agricola; Cass. 24 luglio 2004 n. 13929, in materia di indennità di maternità per astensione facoltativa e, sempre in tema di tale indennità, Cass. 24 ottobre 2003 n. 15987).

5. Queste Sezioni Unite ritengono di condividere questo ultimo indirizzo per la specialità e peculiarità dell'assetto normativo regolante la materia previdenziale, che osta all'estensione di disposizioni che, nel silenzio della legge, risultano di impedimento al perseguimento delle finalità ad esso sottese.

6. Il D.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, art. 47 - nel testo *ratione temporis* applicabile - statuisce: "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 dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di prestazione" (comma 2).

"Per le controversie in materia di prestazioni della gestione di cui alla L. 9 marzo 1989, n. 88, art. 24 l'azione giudiziaria può essere proposta, a pena di decadenza, entro il termine di un anno dalle date di cui al precedente comma" (comma 3).

"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" (comma 5).

Il D.L. 29 marzo 1991, n. 103 (testo del D.L. coordinato con la legge di conversione 1 giugno 1991 n. 166 recante "Disposizioni urgenti in materia previdenziale") all'art. 6 ("Regime delle prescrizioni delle prestazioni previdenziali") dispone a sua volta: "I termini previsti del D.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, art. 47, commi 2 e 3, 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" (comma 1).

"Le disposizioni di cui al comma 1 hanno efficacia retroattiva ma non si applicano ai processi che sono in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto" (comma 2).

6.1. Dalla lettura della suddetta normativa - all'interno della quale il disposto del cit. D.L. n. 103 del 1991, art. 6 si pone rispetto al disposto del D.P.R. n. 639 del 1970, art. 47 come norma di interpretazione autentica non suscettibile come tale di mutarne l'impianto contenutistico (cfr. al riguardo sentenza Corte Cost. n. 246 del 1992) - e dalla ratio ad essa sottesa emergono tre diversi *dies a quibus*:

- ove sia stata emanato un provvedimento dell'INPS, a seguito di un precedente ricorso amministrativo, la notifica del provvedimento determina il giorno dal quale decorre, a seconda del tipo di prestazione richiesta, il triennio o l'anno di cui al suddetto art. 47;
- se il ricorso amministrativo è stato presentato ma l'INPS non ha provveduto il termine decorre dalla data del ricorso amministrativo maggiorato del tempo teorico (90 giorni L. n. 88 del 1989, ex art. 46, comma 6), previsto per la decisione;

- ove neanche il ricorso amministrativo sia stato proposto (o perché non c'è stato alcun provvedimento dell'INPS, in risposta alla domanda iniziale dell'assicurato; o perché, pur in presenza dell'atto reiettivo dell'INPS, l'assicurato non ha a sua volta presentato un valido ricorso) il dies a quo è rappresentato dalla data di presentazione della richiesta di prestazione, cui viene addizionato il termine prescritto per l'esaurimento dell'intero procedimento amministrativo pari a giorni trecento (120 giorni per il silenzio rifiuto L. 11 agosto 1973, n. 533, ex art. 7; 90 giorni, termine concesso all'assicurato per ricorrere al Comitato provinciale L. 9 marzo 1989, n. 88, ex art. 46, comma 5; 90 giorni per il silenzio rigetto L. 9 marzo 1989, n. 88 cit., ex art. 46, comma 6).

Termine questo di trecento giorni non suscettibile, per quanto verrà detto, di essere in alcun modo prolungato.

6.2. Tali conclusioni sono confortate da un criterio ermeneutico che, basandosi non solo sulla lettera delle diverse disposizioni richiamate ma anche su principi logico-sistematici, forniscono le coordinate per risolvere le diverse problematiche oggetto del denunciato contrasto giurisprudenziale.

7. Ma per il superamento delle numerose incertezze che sinora hanno caratterizzato punti non certo marginali in ordine alle prestazioni previdenziali risultano utili anche ulteriori considerazioni di carattere generale.

7.1. I giudici di legittimità hanno più volte ribadito che la decadenza sostanziale di cui si discute "è di ordine pubblico" (art. 2968 e 2969 c.c.), in quanto annoverabile fra quelle dettate a protezione dell'interesse alla definitività e certezza delle determinazioni concernenti erogazioni di spese gravanti su bilanci pubblici, ed è pertanto rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento, con il solo limite del giudicato, dovendosi escludere la possibilità, per l'ente previdenziale, di rinunciare alla decadenza stessa ovvero di impedirne l'efficacia riconoscendo il diritto ad essa soggetto (così Cass. 27 marzo 1996 n. 2743, cui adde in epoca più recente ex plurimis: Cass. 1 dicembre 1998 n. 12141, che evidenzia come la decadenza sia una conseguenza del fatto oggettivo del mancato esercizio del diritto durante il tempo stabilito, per cui l'ente previdenziale non ha alcun onere probatorio al riguardo); ed hanno altresì rimarcato come, per il suo carattere parafiscale, la finanza degli enti pubblici gestori delle assicurazioni generali obbligatorie si contraddistingua per l'esistenza di un bilancio alimentato da prelievi obbligatori come i contributi, sicché l'ente previdenziale non può rinunciare alle decadenze, come pure non può derogare negoziabilmente alla disciplina legale di questa né riconoscere il diritto soggetto a termine decadenziale con effetti impeditivi del decorso del suddetto termine (Cass., Sez. Un., 4 luglio 1989 n. 3197, nonché più di recente, Cass. 27 marzo 1996 n. 2743).

7.2. Ed è costante e ripetuta in materia previdenziale la statuizione giurisprudenziale della indisponibilità anche da parte dell'istituto assicurativo dei diritti scaturenti dal rapporto assicurativo, che si traduce nella rilevanza d'ufficio della decadenza (cfr. al riguardo: Cass. 18 luglio 2002 n. 10472 e Cass. 28 agosto 1997 n. 8122, con riferimento alla fattispecie di una domanda di prepensionamento L. 23 aprile 1981, n. 155, ex art. 16, comma 1; Cass. 24 febbraio 2006 n. 4184 che, proprio in ragione della ratio della decadenza in materia di assicurazioni sociali e della indisponibilità dei diritti scaturenti dal rapporto con l'Istituto assicurativo, ha poi negato che in una controversia insorta fra soggetti privati, nella quale, pertanto, difetta qualsiasi profilo di indisponibilità delle situazioni coinvolte - come nel caso di azione di responsabilità civile instaurata dal lavoratore nei confronti del datore di lavoro in relazione alla violazione dell'art. 2087 cod. civ. - la decadenza prevista dal D.P.R. n. 1124 del 1965, art. 10 possa essere fatta valere d'ufficio, dovendo essere invece eccepita e tempestivamente formulata dalla parte interessata).

7.3. Ne' sotto altro versante puo' trascurarsi la considerazione che la giurisprudenza, sempre in ragione della specificita' degli interessi da tutelare, ha - con riferimento ad un istituto da sempre configurato come eccezione in senso stretto in quanto rimesso alla esclusiva disponibilita' delle parti - riconosciuto la rilevabilita' d'ufficio anche della prescrizione (cfr. al riguardo: Cass. 6 dicembre 1995 n. 12538 e Cass. 18 novembre 1997 n. 11479, che hanno rilevato come del resto il principio della irrinunciabilita' della prescrizione sia espressamente previsto anche dal R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 55 ostantivo del pagamento dei contributi previdenziali prescritti, aggiungendo anche che esso e' consono ad un sistema previdenziale avente uno spiccato carattere pubblicistico, nell'ambito del quale e' necessario, per la certezza dei rapporti tra l'ente gestore e i cittadini, che i contributi da versare o da rimborsare non siano prescritti e che, comunque, non sia lasciata alla discrezione dell'interessato la possibilita' di far valere o meno l'avvenuta prescrizione).

7.4. E' dunque di comune condivisione l'opinione della piena permeabilita' della materia in esame ad interessi di natura pubblicistica. In questa direzione si e' mossa, infatti, anche la dottrina che ha rilevato che: la previsione legale di una autonoma fase contenziosa amministrativa, pur essendo dettata dalla finalita' di offrire al privato cittadino - oltre all'azione giudiziaria - anche un ulteriore, piu' economico ed immediato strumento di tutela, e' soprattutto funzionalizzata a garantire, con il doveroso controllo del provvedimento, una limitazione nel tempo - attraverso la predefinizione di termini procedurali, - della impugnabilita' di tale provvedimento e, quindi, della precarieta' dell'atto amministrativo da emettere; che una finalita' indubbiamente acceleratoria va assegnata alla L. n. 533 del 1973, art. 7 secondo cui la richiesta all'Istituto assicuratore si intende a tutti gli effetti di legge (e quindi anche per l'eventuale decorrenza degli interessi moratori) rigettata quando siano trascorsi 120 giorni dalla data di presentazione della domanda stessa, senza che l'istituto si sia pronunciato; che il procedimento di cui al contenzioso amministrativo viene preso in considerazione quale punto di riferimento per il computo del termine di decadenza sostanziale (D.P.R. n. 639 del 1970, art. 47 come novellato dalla L. n. 438 del 1990, art. 4), entro il quale l'azione giudiziaria diretta al riconoscimento deve essere proposta (tre anni per le controversie in materia di trattamenti pensionistici ed un anno per le controversie in materia di prestazioni minori).

8. L'evidenziato stretto collegamento tra i termini del contenzioso amministrativo e quelli (tre anni ed un anno in ragione, come si e' detto, della diversa natura delle prestazioni) legislativamente fissati a pena di decadenza sostanziale, impongono all'interprete - sulla base dell'innegabile loro finalita' acceleratoria - di ritenere nel loro complesso che tali termini risultino "indifferenti" - nei sensi in precedenza precisati - alle condotte dell'assicurato ma anche dello stesso istituto previdenziale, volte a snaturarne le indicate finalita' ed ad alterare l'intero impianto normativo, che predetermina in maniera articolata ed esaustiva i termini del passaggio dalle procedure amministrative all'ordinario processo previdenziale.

9. Quanto ora detto consente di rassegnare - su problematiche propedeutiche alla soluzione della presente controversia - alcune statuizioni, riassumigli nei seguenti termini: - allorché manchi il ricorso amministrativo per l'individuazione del "dies a quo" di decorrenza del termine di decadenza dall'azione giudiziale previsto per le prestazioni previdenziali dal vigente del D.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, art. 47, commi 2 e 3, occorre sommare - come si e' piu' volte affermato - il termine presuntivo di 120 giorni dalla data di presentazione della richiesta di prestazione - di cui alla L. 11 agosto 1973, n. 533, art. 7 di generale applicazione in tema di formazione del silenzio rifiuto sulle richieste rivolte agli istituti previdenziali ed assistenziali - e quello di 180 giorni (90 giorni + 90 giorni), cosi' come previsto dalla L. 9 marzo 1989, n. 88, art. 46, commi 5 e 6,

per un totale di trecento giorni (120 giorni + 90 giorni + 90 giorni), legislativamente previsto per l'esaurimento del procedimento amministrativo (così tra le tante: Cass. 11 novembre 2004 n. 21450; Cass. 23 marzo 2005 n. 6231 cit. e più di recente Cass. 7 dicembre 2007 n. 25670);

- in considerazione della indicata natura pubblicistica del termini in materia la decadenza deve trovare applicazione, quale che sia il comportamento delle parti, sicché sul decorso dei diversi termini attraverso i quali si articola ed è stata legislativamente cadenzata

- nei sensi sopra precisati - la procedura contenziosa amministrativa non può incidere né il privato, con un ricorso amministrativo tardivo, né l'amministrazione, con un provvedimento amministrativo o con una decisione anche essa tardiva (cfr. in tali sensi per la riaffermazione di un principio consolidato: Cass. 6 giugno 2007 n. 13276, che individua nella "scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo" la soglia oltre la quale la presentazione di un ricorso tardivo, pur restando rilevante ai fini della procedibilità dell'azione giudiziaria, non consente lo spostamento in avanti del termine di decadenza, e che ha esteso detto principio all'ipotesi di tardivo provvedimento di rigetto nel merito da parte dell'Istituto previdenziale; Cass. 7 dicembre 2007 n. 25760 cit. e, da ultimo, Cass. 17 marzo 2008 n. 7149, che in tema di indennità di disoccupazione ha ribadito che resta preclusa la possibilità per le parti di derogare, attraverso propri atti o comportamenti, alla disciplina legale sui termini decadenziali per cui la decisione del ricorso tardivamente presentato - ancorché imposta dalla L. n. 533 del 1973, art. 8 - non impedisce il decorso del termine di decadenza per la proposizione della domanda giudiziale);

- e sempre nell'area di generale irrilevanza dei comportamenti delle parti ai fini del decorso dei termini scrutinati devono farsi rientrare - e sempre in ragione della già sottolineata natura di ordine pubblico della decadenza in esame - anche gli atti interlocutori dell'Istituto assicurativo o i provvedimenti capaci di assumere carattere decettivo (lettere dell'Istituto con le quali si richiedono ulteriori documenti ovvero si deduce che si sta provvedendo al pagamento o, più in generale, all'esame della pratica amministrativa o - come è avvenuto nella presente controversia - si soprassedie al pagamento della prestazione per ulteriori accertamenti, ecc.), che come tali possono legittimare azioni risarcitorie sempre che detti atti concretizzino condotte lesive dei canoni di correttezza e buona fede;

- l'impossibilità dell'Istituto di incidere (anche con atti irrituali ovvero posti in essere al di fuori dei limiti legislativamente previsti) sulla rigida e predeterminata scansione e sequela dei termini decadenziali - in ragione della più volte loro già evidenziata indisponibilità dovuta ad esigenze di definitività e di certezza in ragione delle quali è stato effettuato dal legislatore un equilibrato bilanciamento tra finalità pubbliche e tutela dell'assicurato - assume ancora una volta nelle problematiche scrutinate valore decisivo al fine dell'accoglimento dell'indirizzo giurisprudenziale dell'unitarietà del termine di decadenza e, conseguentemente, sulla non configurabilità di una doppia decadenza nel caso in cui a fronte del riconoscimento di una prestazione se ne chieda successivamente un adeguamento (cfr. al riguardo: Cass., Sez. Un., 18 luglio 1996 n. 6491 in tema di adeguamento della indennità di disoccupazione a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale del D.L. 2 marzo 1974, n. 30, art. 13 convertito nella L. 6 aprile 1974, n. 174, cui adde, negli stessi sensi: Cass. 7 luglio 2004 n. 12516, che rileva l'illogicità ed irrazionalità in materia previdenziale ed assistenziale della previsione di una doppia decadenza sostanziale che, giustificata dalla stessa finalità, si presenterebbe come un doppio sbarramento previsto al solo fine di rendere più difficoltoso l'esercizio del diritto) o in tutti quei casi in cui sia in presenza di una componente di una prestazione già riconosciuta (cfr.: Cass. 11 gennaio 2000 n. 209, che dalla natura di componenti essenziali della pensione degli scatti perequativi

periodici ne ha fatto conseguire l'inapplicabilita' del termine di decadenza del D.P.R. n. 639 del 1970, ex art. 47 allorché la domanda giudiziale sia volta ad ottenere detti scatti, sicché la relativa domanda soggiace unicamente al termine dell'ordinaria prescrizione decennale).

10. L'ampio excursus sul disposto del più volte citato art. 47 e le considerazioni svolte sulla natura, disciplina e finalita' dei termini decadenziali, in detta norma indicati, evidenziano le ragioni che portano ad affermare, in adesione alla giurisprudenza maggioritaria, che sia la mancanza di un provvedimento esplicito dell'INPS sulla domanda sia l'omissione nel provvedimento delle indicazioni prescritte dal comma 5 della suddetta disposizione non costituiscono ostacolo al decorso del termine decadenziale.

10.1. Una siffatta conclusione trova puntuale riscontro anche in autorevole dottrina che - nel delineare il rapporto tra le diverse ipotesi di determinazione del dies a quo per il computo dei termini decadenziali, fissati dal D.P.R. n. 639 del 1970, testo novellato art. 47, comma 2 - 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 tardivita' del ricorso e di tardivita' della decisione di esso, presentandosi, dunque, 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 dilatabilita' del termine di decadenza, da ultimo fissato.

10.2. V'è dunque piena rispondenza tra l'indicato orientamento dottrinario e l'indirizzo giurisprudenziale, che osserva puntualmente che ove si escludesse il decorso della decadenza, in caso di mancato espresso provvedimento di rigetto, si indurrebbe l'assicurato ad astenersi dalla proposizione del ricorso amministrativo al fine di sottrarsi ad ogni termine di decadenza (così in motivazione: Cass. 7 dicembre 2007 n. 25670 cit.).

Tutto ciò - è agevole osservare - consentirebbe e legittimerebbe una ingiustificata dilatabilita' nel tempo dei termini di decadenza ad opera sia dell'Istituto che dell'assicurato, con la vanificazione o il drastico ridimensionamento delle finalita' pubbliche sottese alla disciplina legale. Ne consegue che anche l'omissione delle indicazioni di cui all'art. 47, comma 5 non può configurare un ostacolo al decorso del tempo decadenziale, risultando questa una soluzione obbligata sempre per la generale esclusione del potere delle parti e dei loro comportamenti (quali che essi siano) di incidere in qualsiasi modo sul decorso dei tempi del procedimento amministrativo, così come ha più volte affermato la giurisprudenza (Cass. 7 dicembre 2007 n. 25670 cit., che osserva come dalla mancanza nel provvedimento dell'Istituto delle informative il legislatore non ne faccia discendere nessuna sanzione, nonché Cass. 24 ottobre 2003 n. 15987, che rimarca a sua volta come nei casi in cui non sia stato emesso alcun provvedimento da parte dell'Istituto - e quindi nella necessaria mancanza di un avvertimento sui termini per l'esperimento dell'azione giudiziaria - non si sia affatto dubitato, in assenza di una specifica disposizione di segno diverso, che operino normalmente i termini di decadenza previsti dalla legge, al pari di quanto accade nel caso in cui vi siano espliciti provvedimenti da parte dell'Istituto; segno quindi che l'onere posto a carico dell'INPS dal D.P.R. n. 639 del 1970, citato art. 47 non è stato considerato dal legislatore come imprescindibile, tale cioè che la sua mancanza valga a mutare i termini per il procedimento amministrativo e per il procedimento giudiziario).

10.3. Correttamente, quindi, la dottrina ha parlato nel caso di specie di mera irregolarita', che non solo la prassi ma anche la giurisprudenza amministrativa ha più volte riconosciuto in relazione a provvedimenti che manchino di indicazioni che l'atto dovrebbe recare ed invece non contiene (oppure ad indicazioni che non dovrebbero

essere presenti nell'atto, ad esempio, perche' erronee ed invece sussistono in esso o che dovrebbero presentarsi diversamente da come sono).

Ne' va sottaciuto che, come e' stato osservato da piu' parti, la stessa violazione della L. n. 241 del 1990, art. 2 non determina l'illegittimita' del provvedimento amministrativo tardivamente emanato se non nei casi in cui la legge lo preveda espressamente, e che come tale norma anche la successiva - nella parte in cui dispone che in ogni atto da notificare devono essere indicati il termine e l'autorita' cui e' possibile ricorrere - va inquadrata tra le misure di tipo organizzativo volte ad imporre all'amministrazione di dotarsi di una struttura efficiente e trasparente - nonche' a misurare, seppure con modalita' diverse, l'impegno del personale, responsabilizzandolo all'esatto adempimento dei compiti affidati - e non certo ad incidere sulla validita' dell'atto amministrativo, la cui legittimita' va misurata sulla base del suo concreto contenuto e delle sue specifiche finalita' e non di certo - nel silenzio della legge - sull'assenza di elementi formali incapaci di alterarne la natura e la funzione.

10.4. Sotto altro versante, ad ulteriore, ultima e decisiva conferma dei risultati cui si e' pervenuti, va considerato che configura un principio generale quello secondo cui le controversie giurisdizionali in materia di assistenza e previdenza hanno direttamente ad oggetto i rapporti sostanziali, con conseguente sottrazione al sindacato giudiziario delle questioni attinenti alla mera legittimita' formale e procedurale dei singoli provvedimenti (cosi' : Cass. 7 novembre 2007 n. 25670 cit.).

11. Alla stregua di quanto sinora detto va accolto il primo motivo del ricorso proposto dall'INPS.

11.1. Nell'accogliere la domanda della A., riformando la sentenza del primo giudice, il Tribunale di Napoli ha osservato preliminarmente che alla fattispecie in esame andava applicato il D.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, art. 47, comma 3 (come modificato dal D.L. n. 384 del 1992, art. 4 convertito nella L. 14 novembre 1992, n. 438), ed ha precisato che l'eccezione di decadenza di cui alle suddette disposizioni e' rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado di giudizio - tranne la formazione del giudicato sul punto - ed e' sottratta quindi alla disponibilita' delle parti in ragione della protezione dell'interesse pubblico alla definitivita' ed alla certezza delle determinazioni concernenti l'erogazione di spese gravanti sui bilanci pubblici; ha escluso, pero', che fosse maturata la decadenza sostanziale di un anno osservando che l'INPS, con nota del 29 novembre 1994, aveva sospeso ogni erogazione ed ha, cosi', interpretato tale nota come rigetto della istanza amministrativa, con la conseguenza che, avendo l'assicurata proposto ricorso amministrativo al Comitato Provinciale dell'INPS il 14 novembre 1995, il ricorso giudiziario, depositato in data 27 dicembre 1995, doveva considerarsi tempestivo.

11.2. La sentenza impugnata, dopo avere enunciato corretti principi sulla indisponibilita' dei termini decadenziali di cui al D.P.R. n. 639 del 1970, art. 47 non ha fatto scaturire da tali principi gli effetti consequenziali.

11.3. Ed invero, il giudice d'appello nell'interpretare i commi 2 e 3 della suddetta disposizione - per quanto attiene alla decorrenza del termine di decadenza - ha assegnato al provvedimento sospensivo del 29 novembre 1994 (disposto per l'effettuazione di accertamenti sulla fondatezza del diritto rivendicato) la portata di provvedimento di rigetto della domanda, ed ha cosi' ritenuto che il successivo ricorso presentato in data 24 novembre 1995 facesse decorrere il termine di 90 giorni per la formazione del silenzio rigetto in via definitiva.

Cosi' decidendo il giudice d'appello e' incorso in errore perche' non ha considerato che, essendo stata la domanda amministrativa per l'indennita' di maternita' proposta il 19 marzo 1993, ed essendo stato depositato in data 27 dicembre 1995 il ricorso introduttivo della lite davanti al giudice ordinario, si era verificata la decadenza per

cui la domanda dell'assicurata volta al riconoscimento della indennita' di maternita' per astensione obbligatoria e facoltativa non poteva trovare accoglimento. Ne' il provvedimento sospensivo poteva giustificare una diversa soluzione non potendo non solo le condotte decettive dell'assicurato e dell'INPS, ma anche meri provvedimenti interlocutori o sospensivi dell'Istituto, incidere in alcun modo - in ragione delle finalita' pubbliche sottesa alla decadenza sostanziale applicabile in materia - sul decorso dei termini decadenzi ali. 12. In ossequio al disposto dell'art. 384 c.p.c., comma 1, ed essendosi in presenza della soluzione di una questione di particolare importanza sulla quale si e' manifestato un contrasto, va enunciato il seguente principio di diritto: "In tema di decadenza dall'azione giudiziaria per il conseguimento delle prestazioni previdenziali, il D.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, art. 47 (nel testo modificato dal D.L. 19 settembre 1992, n. 384, art. 4 convertito nella L. 14 novembre 1992, n. 438) - dopo avere enunciato due diverse decorrenze delle decadenze riguardanti dette prestazioni (dalla data della comunicazione della decisione del ricorso amministrativo o dalla data di scadenza del termine stabilito per la pronuncia della detta decisione), individua infine - nella "scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo" - la soglia di trecento giorni (risultante dalla somma del termine presuntivo di centoventi giorni dalla data di presentazione della richiesta di prestazione di cui alla L. 11 agosto 1973, n. 533, art. 7 e di centottanta giorni, previsto dalla L. 9 marzo 1989, n. 88, art. 46, commi 5 e 6), oltre la quale la presentazione di un ricorso tardivo - pur restando rilevante ai fini della procedibilita' dell'azione giudiziaria - non consente lo spostamento in avanti del dies a quo per l'inizio del computo del termine decedenziale (di tre anni o di un anno). Disposizione quest'ultima che, per configurarsi come una norma di chiusura volta ad evitare una incontrollabile dilatabilita' di detta soglia, deve trovare applicazione - al fine di impedirne qualsiasi sfioramento in ragione della natura pubblica della decadenza regolata - oltre che nel caso di mancanza di un provvedimento esplicito sulla domanda dell'assicurato anche in quello di omissione delle indicazioni di cui al citato art. 47, comma 5".

13. Va dunque accolto il primo motivo del ricorso e dichiarato assorbito il secondo. La sentenza impugnata va cassata in relazione al motivo accolto, ed ai sensi dell'art. 384 c.p.c., comma 2, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto la controversia va decisa con il rigetto della domanda di A.A..

14. Nessuna statuizione sulle spese dell'intero processo stante la natura della presente controversia (art. 152 disp. att. c.p.c.).

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso e dichiara assorbito il secondo, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, rigetta la domanda di A.A.. Nulla sulle spese dell'intero processo.

Così' deciso in Roma, il 12 maggio 2009.

Depositato in Cancelleria il 29 maggio 2009