amministrativamente
Numero 9 – Settembre 2010

Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 284/2010

di MARCO MARIA CARLO COVIELLO

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. I precedenti: le sentenze della Corte Costituzionale n. 85/1968 e 14/2004; 3. La decisione n. 284/2010; 4. Problematiche aperte relative alla legge 248/1976.

1. *Premessa.*

La sentenza in esame ha ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma della legge 5 maggio 1976, n. 248 (Provvidenze in favore delle vedove e degli orfani dei grandi invalidi sul lavoro deceduti per cause estranee all'infortunio sul lavoro o malattia professionale ed adeguamento dell'assegno di incollocabilità di cui all'art. 180 del testo unico approvato con D.P.R. 1124/1965).

Tale arresto giurisprudenziale sembra concludere un percorso argomentativo che in materia di assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali trae origine dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 85/1968.

La questione si incentra sull'identificazione dei termini entro cui i superstiti dell'assicurato devono proporre le istanze necessarie ad ottenere le provvidenze che la legislazione ordinaria prevede conformemente al dettato dell'art. 38 della costituzione.

La natura decadenziale di tali termini, secondo la Corte[1] non è incompatibile con la previsione della prescrizione dei relativi diritti previsti dal articolo 112 del D.P.R. 1124/1965 ma l'effettivo esercizio delle prerogative dei superstiti soggetti a tali termini decadenziali deve essere agevolata dall'Inail in capo alla quale grava uno specifico onere di comunicazione.

La sentenza in commento estende tale onere di comunicazione anche alle fattispecie prevista dall'art. 7, primo comma, del 5 maggio 1976, n. 248 estendo in

[1] La Corte nella sentenza 14/2004 sottolinea come "l'istituto della decadenza e quella della prescrizione, anche se simili per diversi aspetti, assolvono funzioni diverse: il primo alla necessità obiettiva che particolare atti siano compiuti in un ristretto tempo, specie, nell'interesse di altri soggetti e quindi a prescindere dalle circostanze soggettive di chi deve compiere quegli atti; il secondo alla funzione più generale della certezza dei rapporti nel presumere legalmente l'abbandono del diritto in base alla protratta inerzia del titolare , non dovuta a cause che giustifichino la sospensione o l'interruzione".

pratica gli effetti di un percorso argomentativo ribadito recentemente attraverso l'arresto del 24 gennaio 1994, sent. n. 14 ma che trova origine nell'orientamento della Corte espresso con la richiamata decisione del 1968.

2. *I precedenti: le sentenze della corte costituzionale n. 85/1968 e 14/2004.*
Oggetto dello scrutinio della Corte in questo caso era la legittimità costituzionale dell'art. 28 del R.D. del 17 agosto 1935 n. 1765 secondo cui "quando la morte dell'infortunato sopraggiunge in conseguenza dell'infortunio dopo la liquidazione della rendita di inabilità permanente, la domanda per ottenere la rendita nella misura e nei modi stabiliti dalla legge deve essere proposta dai superstiti a pena di decadenza, entro un mese dalla data della morte".
Il termine di decadenza di trenta giorni fissato per avanzare la richiesta diretta ad ottenere la rendita veniva contestata dal giudice remittente giacché ritenuto non congruo in considerazione della situazione complessiva vissuta dai superstiti.
A questo proposito si riteneva che la brevità del termine non permettesse ai superstiti l'effettivo esercizio del diritto in considerazione di una pluralità di elementi che ne avrebbero ostacolato la realizzazione.
Le ripercussioni di carattere psicologico dell'evento luttuoso unitamente alla scarsa conoscenza della normativa e della situazione patrimoniale del defunto venivano considerate ragioni ostative ad un effettivo esercizio del diritto dei superstiti rendendo in tal modo incongruo il termine di decadenza previsto dalla norma.
La Corte, in tale occasione riaffermava l'orientamento secondo cui l'art. 24 della costituzione "pur non esigendo che la tutela dei diritti ed interessi sia regolata dal legislatore ordinario con uniformità di requisiti ed effetti, e pur non vietando che l'esercizio concreto di tale tutela sia sottoposto a termine di decadenza o di prescrizione, richiede tuttavia che l'accennata regolamentazione non imponga oneri tali da compromettere irreparabilmente la tutela stessa" .
Del resto, la norma, sempre secondo la Corte impediva il regolare concretizzarsi della disposizione dell'art. 38 della Costituzione i cui precetti sono finalizzati ad assicurare ai lavoratori infortunati, e indirettamente ai loro superstiti le provvidenze assistenziali previste dalla legislazione di settore.
In virtù, di tale percorso argomentativo la Corte Costituzionale con la citata sentenza dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 del decreto 17 agosto 1935, n. 1765 (contenente disposizioni per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali) nella parte in cui stabiliva il termine decadenziale di trenta giorni.

I rilievi relativi alla congruità del termine a fronte della situazione prevista in tale sentenza rappresentavano il fondamento per la successiva decisone della Corte Costituzionale sul punto. Al vaglio di costituzionalità era sottoposto l'art. 122 del D.P.R. 1124/1965.

In parziale discontinuità con il precedente decreto del 1935 il D.P.R. 1124/1965 fissava con l'art. 122 un nuovo termine entro cui i superstiti dovevano presentare la domanda per ottenere la rendita prevista in caso di decesso del lavoratore in conseguenza dell'infortunio dopo la liquidazione della rendita di inabilità permanente.

Tale nuovo termine di decadenza veniva però giudicato incongruo e lesivo della carta costituzionale per gli stessi motivi posti a fondamento della sentenza 85/1968.

La Corte Costituzionale considerava ancora attuale il percorso argomentativo della precedente sentenza giacché l'ampliamento del termine di 90 giorni per proporre la domanda poteva neutralizzare solo alcune delle argomentazioni precedentemente usate dallo stesso giudice delle Leggi nella precedente sentenza.

Infatti, il nuovo termine poneva rimedio solo alle difficoltà conseguenti il turbamento psicologico dei superstiti ed agli impegni ricollegati all'evento delittuoso senza però porre una reale soluzione al problema rappresentato dalla scarsa conoscenza della normativa da parte dei superstiti né quello rappresentato della decorrenza dei termini dalla data della morte.

In virtù di tale argomentazioni la Corte dichiarava l'illegittimità dell'art. 122 del D.P.R. 1124/1965 nella parte in cui non prevede che l'Istituto assicuratore, nel caso di decesso dell'assicurato debba avvertire i superstiti della loro facoltà di proporre domanda per la rendita nella misura e nei modi dall'art. 85 nel termine decadenziale di novanta giorni decorrenti dalla data dell'avvenuta comunicazione.

3. *La decisione n. 284/2010.*

La recente decisione in commento applica i principi già espressi con il precedente orientamento sopra illustrato.

Il termine per la proposizione della domanda diretta a ottenere questa volta non la rendita ma l'assegno continuativo mensile viene considerato dalla Corte Costituzionale incongruo e discriminante perché in violazione degli articoli 3 e 24 della Carta Costituzionale.

L'art. 7 della legge 246/1990 prevede che per ottenere l'assegno continuativo mensile previsto per i superstiti del lavoratore morto non a seguito delle

conseguenze dell'infortunio debba proporsi istanza entro il termine di cento ottanta giorni.

A fronte dell'attuale formulazione dell'art. 122 del D.P.R. 1124/1965 il giudice remittente evidenziava un'evidente disparità di trattamento.

Infatti, mentre a seguito dell'orientamento della Corte espresso con la sentenza 14/2004, incombe sull'Inail l'onere di comunicare ai superstiti il termine entro cui effettuare la richiesta della rendita nella fattispecie relativa all'assegno continuativo mensile di cui al combinato disposto degli articoli 1-7 della legge 248 del 1976 tale adempimento da parte dello stesso istituto assicuratore non veniva previsto.

Tale lacuna rende effettivamente più facile il realizzarsi del termine decadenziale in mancanza di un riferimento temporale certo che possa identificarsi con il momento in cui i superstiti abbiano avuto conoscenza della morte del loro dante causa.

La lacuna normativa è poi tanto più evidente in considerazione dell'art. 123 che pone a carico dell'Inail l'onere di dare comunicazione ai superstiti del decesso del *de cuius* proprio per agevolare l'accesso alla rendita.

In virtù di tali considerazioni la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma della legge 248 del 1976 nella parte in cui, in caso di decesso dell'assicurato non prevede a carico dell'Inail l'obbligo di avvertire i superstiti della loro facoltà di proporre domanda per ottenere l'assegno di cui all'art. 1 della stessa legge nel termine decadenziale di centoottanta giorni dalla data dell'avvenuta comunicazione.

A margine di tale pronuncia può notarsi come la Corte abbia considerato assimilabili la prestazione dell'art. 85 del D.P.R. 1124/1965 e quella dell'art. 1 della legge 248/1976 in virtù del fatto che entrambe derivano dalla titolarità della rendita in capo al defunto giudicando irrilevanti le difese delle parti pubbliche che si basavano sulla diversità dei presupposti legittimanti il godimento delle due prestazioni assistenziali per i superstiti.

Come accennato la pronuncia sembra portare a compimento le premesse logiche e giuridiche della sentenza 85/1968, pur tuttavia non può segnalarsi come il tempo trascorso per la progressiva consacrazione del principio vada comunque a discapito di categorie che proprio in virtù del carattere assistenziale delle prestazioni avrebbero diritto ad un'immediata liquidazione delle prestazioni, senza poi contare la possibilità che nonostante gli effetti retroattivi della sentenza effettivamente i soggetti titolari delle prestazioni non siano comunque più in grado di beneficiarne.

4. *Problematiche aperte relative all'art. 1 della legge 248/1976.*

Del resto, a riprova di quanto sopra segnalato con particolare riferimento alle prestazioni in questione può prendersi ad esempio la sentenza n. 86/2009[2] relativa all'art. 85 del D.P.R. 1124/1965.

In tale arresto la Corte dichiarava l'illegittimità del sopracitato art. 85, primo comma, numero 2 ‹‹nella parte in cui, nel disporre che, nel caso di infortunio mortale dell'assicurato, agli orfani di entrambi i genitori spetta il quaranta per cento della rendita, esclude che essa spetti nella stessa misura anche all'orfano di un solo genitore".

Tale illegittimità rilevata dalla Corte Costituzionale è, però, attualmente ancora vigente nell'ordinamento giacché l'art. 1 della legge 5 maggio 1976 n. 248 riproduce pedissequamente i criteri previsti dall'art. 85 del D.P.R. 1124/1965 nella concessione della rendita ai superstiti in caso di morte non dipendente dall'infortunio o dalla malattia.

In altri termini, entrambe le norme prevedono l'attribuzione della rendita ai superstiti dell'assicurato diversificandosi sostanzialmente solo perché nel primo caso l'evento mortale è conseguenza dell'infortunio mentre nel secondo caso lo stesso evento non dipende dall'evento infortunistico ovvero da una malattia professionale.

Pertanto, allo stato l'art. 1 della legge 248/1976 prevede la concessione della rendita in caso di decesso dell'assicurato nella misura del 40% se si tratta di orfani di entrambi i genitori e, nel caso di figli adottivi, siano deceduti anche entrambi gli adottanti escludendo che la stessa percentuale spetti anche al figlio orfano di un solo genitore a differenza di quanto avviene invece per l'art. 85 del D.P.R. 1124/1965 a seguito della sentenza 86/2009.

Nonostante le difficoltà applicative legate ad un'estensione degli effetti di una sentenza della Corte Costituzionale ad una fattispecie non direttamente scrutinata dalla Corte sembrano evidenti i motivi che rendono le due fattispecie assolutamente assimilabili.

L'argomento centrale della Corte nella sentenza 86/2009 è basato sulla considerazione che "la norma impugnata, nello stabilire che la rendita infortunistica spetta nella misura del venti per cento a ciascun figlio legittimo, naturale, riconosciuto o riconoscibile, e adottivo, fino al raggiungimento del diciottesimo

[2] L. BUGLIARI, Nota a Corte costituzionale, sentenza 11 marzo 2009, n. 86. Rendite INAIL in www.amministrativamente.it.

anno di età, e del quaranta per cento se si tratta di orfani di entrambi i genitori, introduce una discriminazione fra figli naturali e figli legittimi che si pone in contrasto con gli artt. 3 e 30 Cost.

Infatti, mentre la morte del coniuge per infortunio comporta, in presenza di figli legittimi, l'attribuzione della rendita al superstite nella misura del cinquanta per cento ed a ciascuno dei figli nella misura del venti per cento, la morte per infortunio di colui che non è coniugato ed ha figli naturali riconosciuti non comporta l'attribuzione al genitore superstite di alcuna rendita per infortunio, mentre i figli hanno diritto solo al venti per cento di detta rendita".

Tale argomentazione sembra poter essere applicata pianamente anche alla fattispecie prevista dall'art. 1 della 248/1976 giacché la disparità di trattamento tra figli legittimi e naturali si concretizza anche in questa fattispecie proprio perché i criteri di riparto della rendita sono gli stessi dell'art. 85 del D.P.R. 1124/1965.

Tuttavia allo stato attuale mancando uno specifico incidente di costituzionalità sul punto la situazione sembrerebbe non potersi a breve modificare nonostante l'almeno apparente identità del criterio di attribuzione delle due prestazioni.