

"Previdenza e assistenza – Pensione di inabilità – Requisito reddituale – Rilevanza anche della posizione reddituale del coniuge – Sussistenza. (Legge 118/1971, articolo 12)"

(Presidente Lamorgese; Relatore Bandini; Pm – difforme – Cesqui; Ricorrente [REDACTED]; Controricorrente Inps)

Svolgimento del processo

Con sentenza del 17/10/2007-28/4/2008 la Corte d'Appello di Roma, ha respinto l'impugnazione proposta da [REDACTED] nei confronti dell'Inps e del Ministero dell'Economia e delle Finanze avverso la pronuncia di prime cure che aveva rigettato la sua domanda di pensione di inabilità civile.

A sostegno del decisum la Corte territoriale ha rilevato che l'appellante, cumulando i redditi del proprio coniuge, superava i limiti previsti per il requisito economico.

Avverso l'anzidetta sentenza [REDACTED] ha proposto ricorso per cassazione fondato su un unico articolato motivo e illustrato con memoria.

L'intimato Inps ha resistito con controricorso.

L'intimato Ministero dell'Economia e delle Finanze non ha svolto attività difensiva.

Motivi della decisione

1. Sotto un primo profilo la ricorrente sostiene che, in forza di un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa di riferimento, deve ritenersi che, anche ai fini del beneficio della pensione di inabilità, va dato rilievo soltanto al reddito personale dell'invalido; in via gradata, la ricorrente solleva poi questione di illegittimità costituzionale dell'art. 14-septies legge n. 33/80.

2. La questione portata all'esame della Corte va risolta tenendo presente la vicenda legislativa delle due prestazioni di assistenza – pensione di inabilità e assegno mensile – che vengono in considerazione nella presente controversia.

Nel dettare una nuova disciplina delle provvidenze a favore dei mutilati e invalidi civili, la legge 30 marzo 1971 n. 118 previde la concessione – a carico dello Stato e a cura del Ministero dell'interno – di una pensione di inabilità per i soggetti maggiori di 18 anni nei cui confronti fosse stata accertata una totale inabilità lavorativa (art. 12) e la corresponsione, per i periodi di incollocamento al lavoro, di un assegno mensile ai soggetti di età compresa fra il diciottesimo e il sessantaquattresimo anno, con capacità lavorativa ridotta in misura superiore a due terzi (art. 13).

Le condizioni economiche richieste dalla legge per l'assegnazione di entrambe le descritte prestazioni erano le medesime: l'art. 12, comma 2, facendo riferimento a quelle stabilite dall'art. 26 della legge n. 153 del 1969 e, a sua volta, l'art. 13, comma 1, prevedendo la concessione dell'assegno mensile «con le stesse condizioni e modalità previste per l'assegnazione della pensione di cui all'articolo precedente».

Pertanto, considerando quanto previsto dall'art. 26 della legge n. 153 del 1969 (norma, quest'ultima che stabilisce le condizioni economiche richieste per la pensione sociale), l'invalido, per aver diritto alla pensione di inabilità, come pure all'assegno mensile, non doveva essere «titolare di redditi a qualsiasi titolo, di importo pari o superiore a lire 156.000 annue» (così il testo originario dell'art. 26 della legge citata).

Successivamente il decreto legge 2 marzo 1974 n. 30 (convertito nella legge 16 aprile 1974 n. 114), intervenne per elevare l'importo annuo della pensione di inabilità e quello mensile dell'assegno (art. 7), ribadendo (art. 8) che le condizioni economiche per le provvidenze ai mutilati e invalidi civili – e, quindi, tanto per la pensione di inabilità che per l'assegno mensile – «sono quelle previste nel precedente art. 3 per la concessione della pensione sociale» e, nel contempo, stabilendo (appunto nell'art. 3, dettato in parziale sostituzione dell'art. 26 della legge n. 153/69 cit.) che le condizioni

economiche necessarie per la concessione della pensione sociale consistevano nel possesso di redditi propri per un ammontare non superiore a lire 336.050 annue, ovvero, in caso di soggetto coniugato, di un reddito, cumulato con quello del coniuge, non superiore a lire 1.320.000 annue.

Con il successivo intervento di cui all'articolo unico della legge 21 febbraio 1977 n. 29 (di conversione, con modificazioni, del decreto legge 23 dicembre 1976 n. 850) i limiti di reddito di cui all'art. 8 del decreto legge n. 30174 (che, come già detto, richiamava quelli previsti dall'art. 3 dello stesso decreto legge per la concessione della pensione sociale, a loro volta aumentati, per effetto dell'art. 3 della legge 3 giugno 1975 n. 160, a lire 1.560.000 per il reddito cumulato e a lire 505.050 per il reddito personale) furono elevati a lire 3.120.000 annui, ma esclusivamente (per quanto qui interessa) per la pensione di inabilità: testuale è, invero, il riferimento fatto dal legislatore «agli invalidi civili assoluti di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971 n. 118», mentre nessuna menzione era contenuta nella norma per gli invalidi parziali di cui al successivo art. 13.

Per questi ultimi dovevano quindi, per il momento, ritenersi ancora vigenti i limiti reddituali previsti dall'art. 3 del ripetuto decreto legge n. 30/74, come modificati dall'art. 3 della legge n. 160/75; e, nel contempo, in difetto di una qualsiasi esplicita previsione in tal senso, o, quantomeno, di un sia pure implicito riferimento all'art. 3 del dl. n. 30/74, non vi era neppure spazio per una interpretazione del testo normativo che portasse ad argomentarne l'intento del legislatore di modificare, per la pensione di inabilità, la disciplina previgente, adottando come parametro di verifica del superamento del limite reddituale il (solo) reddito personale dell'invalido assoluto, ancorché coniugato.

In definitiva, anche l'intervento legislativo in parola non incideva sul principio di sistema, per cui il limite reddituale andava determinato tenendosi conto del cumulo del reddito dei coniugi sia per la pensione che per l'assegno, mutando soltanto – ed esclusivamente per la pensione di inabilità – l'importo massimo da considerare ai fini della verifica del superamento (o meno) del suddetto limite.

Evidentemente resosi conto dei limiti di ragionevolezza di una scelta che portava a raddoppiare, per la sola pensione di inabilità, il limite di reddito da prendere a riferimento, il legislatore, nel convertire il decreto legge 30 dicembre 1979 n. 663 con la legge 29 febbraio 1980 n. 33, aggiunse la disposizione dell'art. 14-septies, con la quale, nel mentre vennero ancor più elevati i limiti di reddito di cui all'art. 8 del dl. n. 30/74, portati a lire 5.200.000 annui rivalutabili annualmente (comma 4), contestualmente (comma 5) venne stabilito che, per l'assegno mensile in favore dei mutilati e invalidi civili di cui agli artt. 13 e 17 della legge n. 118/71 (l'art. 17, poi abrogato dall'art. 6 della legge 21 novembre 1988 n. 508, disciplinava l'assegno di accompagnamento per gli invalidi minori di 18 anni), il limite di reddito da considerare era fissato nell'importo di lire 2.500.000 annue, anch'esso rivalutabile annualmente e «da calcolare con esclusione del reddito percepito da altri componenti del nucleo familiare di cui il soggetto interessato fa parte».

3. Ritiene questa Corte che la norma in parola non possa essere interpretata nei sensi di cui alle sue recenti pronunce nn. 18825/2008, 7259/2009 e 20426/2010 (al cui orientamento è stato fatto richiamo nella memoria della odierna ricorrente), con le quali si è affermato che, dopo la introduzione dell'art. 14-septies citato, anche per la pensione di inabilità deve farsi esclusivo riferimento al reddito personale dell'assistito, ma debba, invece, condividersi il principio, espresso da un più risalente indirizzo (cfr., in particolare, Cass. nn. 16363/2002, 16311/2002, 12266/2003, 14126/2006, 13261/2007), secondo cui «Ai fini dell'accertamento del requisito reddituale previsto per l'attribuzione della pensione di inabilità prevista dalla L. 30 marzo 1971, n. 118, art. 12, deve tenersi conto anche della posizione reddituale del coniuge dell'invalido, secondo quanto stabilito dalla L. 29 febbraio 1980, n. 33, art. 14-septies, comma 4, in conformità con i generali criteri del sistema di sicurezza sociale, che riconoscono alla solidarietà familiare una funzione integrativa dell'intervento assistenziale pubblico, non potendo invece trovare applicazione la regola – stabilita dal successivo comma 5 dello stesso art. 14-septies solo per l'assegno mensile di cui alla L. n. 118 del 1971 citata – della esclusione dal computo dei redditi percepiti da altri componenti del nucleo familiare dell'interessato».

Ciò per le seguenti ragioni.

Come sopra accennato, l'intervento attuato dal legislatore con il comma 5 dell'art. 14-septies è chiaramente inteso a riequilibrare le posizioni dei mutilati e invalidi civili, a seguito dell'innalzamento del limite reddituale previsto – ma esclusivamente per gli invalidi civili assoluti – dalla legge n. 29 del 1977; significativo di tale intento è che per l'attribuzione dell'assegno è, bensì, preso a riferimento il solo reddito individuale dell'assistito, ma l'importo da non superare per la pensione di inabilità (comma 4) corrisponde a più del doppio di quello stabilito per l'assegno, ossia lire 5.200.000 annue a fronte di lire 2.500.000 annue (attualmente la divaricazione si è notevolmente ampliata in quanto, secondo le

tabelle Inps, il limite reddituale stabilito per la pensione agli invalidi civili totali è quasi tre volte superiore a quello indicato per l'assegno mensile agli invalidi civili parziali a parità di importo mensile della prestazione).

La norma, inoltre, rappresenta una deroga all'orientamento generale della legislazione in tema di pensioni di invalidità e di pensione sociale, in base al quale il limite reddituale va determinato tenendosi conto del cumulo del reddito dei coniugi (cfr. Corte Cost., sent. nn. 769/1988 e 75/1991; cfr., altresì, Corte Cost., n. 454/1992, in tema di insorgenza dello stato di invalidità dopo il compimento del 65° anno) e, di conseguenza, non esprime un principio generale con il quale dovrebbero essere coerenti le disposizioni particolari.

Del resto la sua stessa formulazione letterale, che fa menzione del solo assegno – fino a quel momento equiparato alla pensione di inabilità quanto alla regola del cumulo con i redditi del coniuge – non può che far concludere nel senso che la prestazione prevista per gli invalidi civili assoluti sia rimasta assoggettata alla ridetta regola del cumulo.

E difatti, anche successivamente, nell'art. 12 della legge 30 dicembre 1991 n. 412 (dal titolo «requisiti reddituali delle prestazioni ai minorati civili») la distinzione tra le due prestazioni continua ad essere mantenuta, disponendo la norma che, con effetto dal 1° gennaio 1992, ai fini dell'accertamento, da parte del Ministero dell'interno, della condizione reddituale per la concessione delle pensioni assistenziali agli invalidi civili si applica il limite di reddito individuale stabilito per la pensione sociale, con esclusione, tuttavia, degli invalidi totali.

Non può dunque condividersi l'avviso della ricorrente secondo cui l'abrogazione delle disposizioni legislative incompatibili, stabilita dal ricordato art. 14-septies, comma 7, legge n. 33/80, impedirebbe la sopravvivenza, per la sola pensione, della disposizione concernente il cumulo disposta dall'art. 26 legge n. 153/69; infatti l'abrogazione non riguarda direttamente quest'ultima norma, bensì le disposizioni legislative che vi avevano fatto richiamo ai fini dell'assegno mensile e che, come tali, risultavano in contrasto con l'espressa esclusione di tale cumulo.

Sostanzialmente irrilevante risulta poi il richiamo ai lavori preparatori della legge n. 33/80, atteso che gli ordini del giorno accettati «come raccomandazione» dal Governo non si sono poi tradotti in provvedimenti legislativi di contenuto contrario a quello esplicitato dalla normativa di riferimento (ed anzi, come detto, il successivo intervento di cui al ricordato art. 12 della legge 30 dicembre 1991 n. 412 si pose nel senso di quest'ultima); ed a fortiori privi di decisività – anche a prescindere dalle pur evidenti violazioni del principio di autosufficienza del ricorso per cassazione – risultano i richiami alle difformi prassi applicative adottate in sede amministrativa.

4. Si aggiunga (così dovendosi ritenere manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla odierna ricorrente) che il Giudice delle leggi (cfr., in particolare, le citate sent. nn. 769/88 e 75/91) ha, in più occasioni, affermato che il realizzare l'omogeneizzazione tra i livelli reddituali idonei ad individuare lo stato di bisogno di soggetti aventi diritto a prestazioni assistenziali a carico della collettività, così come il por mano all'opportuno adeguamento dei livelli di prestazione, appartiene alla discrezionalità del legislatore. Del pari, al paradigma del principio di uguaglianza non può farsi ricorso quando le disposizioni della legge ordinaria, dalle quali si pretende di trarre il tertium comparationis, si rivelino derogatorie rispetto alla regola desumibile dal sistema normativo e perciò insuscettibili di estensione ad altri casi, pena l'aggravamento, anziché l'eliminazione, dei difetti di coerenza con esso. E, sempre sul piano del sistema costituzionale, mette conto rilevare come l'attribuzione al reddito del coniuge (e dei vari componenti il nucleo familiare tenuti all'assistenza dell'invalido) di un rilievo preclusivo dell'intervento di sostegno a carico della collettività discende dal riconoscimento, nel vigente sistema di sicurezza sociale, di meccanismi di solidarietà particolari, concorrenti con quello pubblico e ugualmente intesi alla tutela dell'uguaglianza e della libertà dal bisogno, in attuazione dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione.

Non possono considerarsi ostative alla sussposta interpretazione le affermazioni contenute nella motivazione di alcune sentenze della Corte Costituzionale (cfr., in particolare, Corte Cost., nn. 88/1992 e 400/1999, citate nelle sentenze di questa Corte più sopra indicate e qui non condivise), secondo le quali gli interventi legislativi succedutisi nel tempo avrebbero equiparato le condizioni reddituali richieste per la pensione di inabilità e per l'assegno mensile, eliminando, per entrambe, la capacità ostativa del reddito del coniuge (quale che ne fosse il livello); trattasi, infatti, di affermazioni fatte incidentalmente in sentenze riguardanti il requisito reddituale di accesso dell'ultrasessantacinquenne alla pensione sociale (ovvero all'assegno sociale sostitutivo della prima ex art. 3, comma 6, legge n. 335/95), ossia una questione del tutto diversa da quella all'esame di questa Corte e che, d'altronde, presuppongono proprio il cumulo dei redditi, tanto da sollecitare il legislatore alla creazione (sempre per la pensione sociale) di un meccanismo differenziato in considerazione delle differenti esigenze di

assistenza dell'invalido e della necessità, pertanto, di una valutazione differenziata del ragionevole punto di equilibrio circa il concorso tra la solidarietà coniugale e quella collettiva.

Nessuna violazione dei diritti della famiglia (artt. 29 e 31 Costituzione) è poi ravvisabile nella valorizzazione dei principi di solidarietà che informano l'istituto e che, come già detto, concorrono con gli strumenti di sostegno pubblico a tutela dell'invalidità; del tutto inconferente è poi il riferimento, peraltro assolutamente generico, alla tutela del diritto alla salute (art. 32 Costituzione).

5. Infine, non può non rilevarsi che l'art. 13 della legge n. 118 del 1971 – che come sopra ricordato, disciplina l'assegno mensile di invalidità – è stato recentemente sostituito ad opera dell'art. 1 comma 35, della legge 24 dicembre 2007 n. 247 (disposizione non tenuta presente nelle citate decisioni di questa Corte), il quale, testualmente, stabilisce che «agli invalidi civili di età compresa fra il diciottesimo e il sessantaquattresimo anno nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità lavorativa, nella misura pari o superiore al 74 per cento) che non svolgono attività lavorativa e per il tempo in cui tale condizione sussiste, è concesso a carico dello Stato ed erogato dall'INPS, un assegno mensile di euro 242,84 per tredici mensilità, con le stesse condizioni e modalità previste per l'assegnazione della pensione di cui all'art. 12».

Si tratta, all'evidenza, di un intervento con il quale viene ripristinato il collegamento tra le due prestazioni assistenziali quanto alle condizioni (comprese, quindi, quelle economiche) richieste per la loro assegnazione; ma il prendere a riferimento, a tal fine, le condizioni stabilite per l'assegnazione della «pensione di cui all'art. 12», determinare cioè una equiparazione che si vuole modulata sulla disciplina propria della prestazione prevista per gli invalidi civili assoluti, è, di per sé, indicativo del fatto che tale disciplina, anche per quanto riguarda le condizioni reddituali rilevanti, è diversa da quella nel frattempo dettata (si ripete, con l'art. 14-septies, comma 5, della legge n. 33/80) per l'assegno mensile, non avendo altrimenti senso, invero, una simile formulazione normativa qualora le condizioni reddituali richieste per la pensione di inabilità fossero le stesse previste per l'assegno e, dunque, si dovesse dar rilievo al solo reddito personale dell'invalido, ancorché coniugato, piuttosto che al reddito di entrambi i coniugi.

6. Deve, in conclusione, ritenersi giuridicamente corretto l'orientamento ermeneutico seguito dalla sentenza impugnata, in base al quale, ai fini dell'accertamento della sussistenza del requisito reddituale per l'assegnazione della pensione di inabilità agli invalidi civili assoluti, di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971, assume rilievo non solamente il reddito personale dell'invalido, ma anche quello (eventuale) del coniuge del medesimo, onde il beneficio va negato quando (come accertato dai Giudici del merito nella concreta fattispecie) l'importo di tali redditi, complessivamente considerati, superi il limite determinato con i criteri indicati dalla norma in parola.

Il ricorso va pertanto rigettato.

I ricordati contrasti giurisprudenziali consigliano la compensazione delle spese fra la ricorrente e l'Inps.

Non è invece luogo a provvedere al riguardo quanto al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che non ha svolto attività difensiva.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.