RGL 1/2025

PARTE II

RGL GIURISPRUDENZA ONLINE

NEWSLETTER N. 3/2025

CASSAZIONE, 16.7.2024, n. 24712, ord. interlocutoria.

Invalidità e inabilità Inps – Integrazione al minimo – Sistema contributivo – Esclusione dell'integrazione per le pensioni – Natura pensionistica dell'assegno – Questione di legittimità costituzionale.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 16, della l. n. 335/1995, in combinato disposto con l'art. 1, c. 3, della l. n. 222/1984, in riferimento agli artt. 3 e 38, c. 2, Cost., nella parte in cui non prevede la corresponsione dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità che sia calcolato interamente con il sistema cd. contributivo, in presenza dei requisiti contributivi e reddituali previsti. (1)

(1) ASSEGNO ORDINARIO DI INVALIDITÀ E INTEGRAZIONE AL MINIMO: LA PAROLA ALLA CORTE COSTITUZIONALE

1. — La vicenda oggetto dell'ordinanza interlocutoria della Corte di Cassazione riguarda il caso di un pensionato che ha richiesto l'integrazione al minimo del proprio assegno ordinario di invalidità, il cui requisito contributivo è maturato dopo il 31 dicembre 1995, e che si è visto negare la stessa da parte dell'Inps in base all'art. 1, c. 16, della l. n. 335/1995, il quale esclude che le pensioni interamente liquidate con il metodo contributivo possano beneficiare di tale integrazione. La Corte d'Appello di Firenze, riformando la sentenza di primo grado, ha accolto il gravame del ricorrente contro la decisione del Tribunale, ritenendo che l'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità, calcolato con il metodo contributivo, non possa essere esclusa, essendo necessaria per garantire l'adeguatezza del trattamento previdenziale richiesta dalla Costituzione. La Cassazione riconosce la complessità della questione sollevata dal giudice di appello e la rimette al giudizio della Corte costituzionale, ritenendo che la disposizione del 1995 – confliggendo con l'art. 1, c. 3, della l. n. 222/1984, che, pur rinviando, nel calcolo dell'assegno, alle norme in vigore anche nell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti (di seguito, Ago), ne ammette l'integrabilità, re-

golandola esplicitamente – violi gli artt. 3 e 38 Cost.

I giudici di legittimità, tuttavia, cassano la sentenza della Corte d'Appello nella parte in cui afferma la sopravvivenza della norma del 1984 mediante il ricorso alla interpretazione cd. costituzionalmente orientata delle norme invocate, che presuppone più significati normativi fra i quali scegliere quello che «rende la disposizione conforme a Costituzione» (Per tutte, vd. C. cost. 5.6.2003, n. 198, reperibile, come le altre decisioni, sul sito istituzionale della Corte: *https://cortedicassazione.it*), posto, però, che, «in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (Vd. C. cost. 22.1.1996, n. 356). Nel caso in esame, infatti, la Cassazione attribuisce al combinato disposto delle due disposizioni prima riportate un solo significato possibile, esplicitato dal seguente ragionamento: posto che l'assegno ordinario di invalidità, in quanto trattamento pensionistico (punto 32), «è attratto nell'orbita applicativa» dell'art. 1, c. 16, della l. n. 335/1995 (punto 33), ed escluso che, rispetto a esso, l'art. 1, c. 3, della l. n. 222/1984 possa considerarsi come norma speciale, come tale dotata di ultrattività (punti 34 e 35), si riconosce, tuttavia, la non manifesta infondatezza della questione, rimettendola alla Corte costituzionale. La decisione, infatti, per un verso, ritiene irragionevole e discriminatoria, *ex* art. 3 Cost., la distinzione «tra calcolo retributivo e contributivo […] consentendosi il predetto trattamento minimo solo rispetto alla prima modalità di calcolo dell'assegno» (punto 42) e, per altro verso, ravvisa la violazione del principio di adeguatezza della prestazione previdenziale *ex* art. 38, c. 2, Cost. nell'esclusione dell'integrabilità dell'assegno *de quo* calcolato con il sistema contributivo, il quale, «per la natura della sua fattispecie costitutiva […] potrebbe determinare l'attribuzione ai lavoratori beneficiari di somme del tutto inidonee alle loro esigenze di vita, quando non meramente simboliche e, comunque, in alcuni casi […], inferiori al *quantum* delle prestazioni assistenziali, liquidate in relazione ad eventi analoghi» (punto 66).

2. — L'ordinanza perviene a tale conclusione dopo una lunga ricostruzione, che, pur essendo del tutto condivisibile nei risultati cui approda, presenta qualche incongruenza nel suo nucleo essenziale: la presunta natura assistenziale dell'assegno di invalidità, erroneamente invocata dalla difesa del pensionato (punto 18), è, infatti, superata a favore della sua asserita qualificazione come trattamento pensionistico (e, dunque, correttamente, previdenziale), ma essa, in verità, ben potrebbe essere messa in discussione.

L'attrazione dell'invalidità nell'ambito delle pensioni di vecchiaia risale, storicamente, al divieto di corrispondere rendite vitalizie in misura fissa e prestabilita per tali eventi generatori di bisogno, imposto alle società di mutuo soccorso che volessero essere riconosciute (Leone 2024, 99), e alla necessitata confluenza di tali prestazioni, dunque, nelle finalità perseguite dal risparmio gestito dalla Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai (l. n. 350/1898). L'antecedente storico sul piano «tecnico» è invece il successivo d.l. luogotenenziale n. 603/1919, il cui art. 3 consolidava, in via definitiva, l'accostamento della pensione di invalidità a quella di vecchiaia, presumibilmente sulla base del carattere duraturo della mancanza di retribu-

zione che esse sottintendevano. Pur utilizzando in modo promiscuo i termini «invalidità» e «inabilità», il legislatore subordinava, infatti, l'erogazione della prestazione alla riduzione della capacità di guadagno rispetto al parametro ivi indicato (art. 7). Presupposta, in altre parole, la teorica possibilità di continuare a lavorare, la tutela scattava quando il reddito conseguito si abbassava sotto una determinata soglia, e compensava tale riduzione, secondo un meccanismo in seguito ribadito nell'art. 63 del r.d. n. 1422/1924, che introduceva il concetto di «invalidità assoluta», e nell'art. 10 del r.d.l. n. 636/1939, convertito con modificazioni dalla l. n. 1272/1939, che tornava a riferirsi, in generale, a soggetti invalidi.

Rispetto a tale consolidato filone normativo, la l. n. 222/1984 segna un cambio di passo e distingue, innanzitutto, l'invalidità «parziale», cui si collega l'erogazione dell'assegno ordinario (art. 1), da quella «generale», o inabilità, cui si collega la pensione ordinaria (art. 2). Il parametro di riferimento diventa la «capacità di lavoro», ridotta, nel primo caso, in modo permanente, a meno di un terzo in «occupazioni confacenti alle […] attitudini» dell'assicurato: la norma, evidentemente, presuppone una residua capacità lavorativa dell'invalido che potrebbe consentirgli di svolgere, comunque, una diversa attività lavorativa. Come è stato efficacemente detto, si sposta l'attenzione dalla potenzialità lucrativa all'integrità dell'attitudine psico-fisica al lavoro (Cinelli 1985, 324) in sé considerata, che, nel caso dell'inabilità, è invece totalmente compromessa dalla «assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa» richiamata dal legislatore. Oggi, in altri termini, l'assegno ordinario è connesso sul piano normativo, e non più solo meramente interpretativo (Rossi 1985, 309 ss.), alla sola parziale menomazione della capacità lavorativa, tanto che le ricadute sul piano reddituale sono richiamate soltanto in relazione alla integrabilità del trattamento. Tutto ciò si riverbera anche sulla natura giuridica della nuova prestazione previdenziale: rispetto a posizioni volte a riconoscerle comunque natura pensionistica, a prescindere dalla diversa denominazione (Per tutti, Cinelli 1985, 332), infatti, ve ne sono altre, in dottrina (Andreoni 1992, 9, con ulteriori rinvii), che sottolineano come la disciplina dell'assegno ordinario presenti, invece, tratti propri anche delle prestazioni temporanee, i quali evidenziano la difficoltà di procedere a un suo esatto e omnicomprensivo inquadramento giuridico.

Essi attengono, innanzitutto, alla durata triennale dell'erogazione in esame, la cui conferma, per lo stesso periodo di tempo, condizionata alla permanenza delle condizioni che hanno originariamente giustificato la concessione del trattamento, va obbligatoriamente richiesta dall'interessato (art. 1, c. 7), diventando automatica dopo tre riconoscimenti consecutivi (c. 8). Un eventuale aumento dei redditi da lavoro o di impresa percepiti dall'interessato, che costituiscono una presunzione di miglioramento della sua capacità di lavoro, impongono accertamenti sanitari per la revisione del trattamento (art. 9, c. 1), comunque effettuabili, in qualunque momento, dagli organi competenti o su richiesta dall'invalido. È vero che, al compimento dell'età pensionabile, l'assegno si trasforma, in presenza degli ulteriori requisiti, in pensione di vecchiaia (c. 10), ma occorre sottolineare la profonda differenza che intercorre fra le due prestazioni, accostate, come si è detto, per una sorta di prassi «storica» che le ha innestate sulla stessa gestione previdenziale. Nel caso dell'invalidità, infatti, la parziale incapacità

lavorativa «soggettiva» è legata all'accertamento «oggettivo» di «infermità o difetto fisico o mentale» (c. 1), che spiega la rilevanza della conferma della prestazione, mentre nel caso della vecchiaia si presume un'inabilità connessa al verificarsi «oggettivo» dell'evento (il raggiungimento dell'età pensionabile) che segna un «soggettivo» declino dell'attitudine al lavoro (Casillo 2016, 93). E non è neanche trascurabile il fatto che l'assegno ordinario di invalidità, al contrario della pensione di vecchiaia già liquidata, non sia erogabile in favore dei superstiti, ma dia luogo alla erogazione di una vera e propria pensione di reversibilità (c. 6).

3. — Rispetto a tali considerazioni, che getterebbero una luce diversa sulla questione rimessa alla Corte costituzionale, l'ordinanza, come detto, ritiene assodata la natura pensionistica dell'assegno, e lo fa rinviando seccamente alla giurisprudenza della stessa Cassazione (Cass. 14.6.2012, n. 9808, Cass. 11.4.2014, n. 8634, e Cass. 17.8.2023, n. 24751, tutte in *DeJure*) sui rapporti fra assegno ordinario e trattamenti di disoccupazione, che conforterebbe tale natura (punto 32) e che, invece, ad avviso di chi scrive, non appare affatto risolutiva. C'è, infatti, innanzitutto, un diverso orientamento della Suprema Corte, del tutto ignorato in questa sede, che, in relazione all'incumulabilità fra indennità di disoccupazione e «trattamenti pensionistici diretti» a carico delle varie gestioni previdenziali disposta dall'art. 10 della l. n. 887/1984, esclude che fra questi ultimi rientri l'assegno *de quo*, il cui titolare, al contrario di quello della pensione di inabilità, «ben può collocare le proprie residue capacità lavorative nel mercato del lavoro», sicché «non vi è alcuna ragione per escluderlo dal trattamento di disoccupazione quando le difficoltà del mercato frustrano la sua difficile ricerca di lavoro» (Cass. 13.6.1997, n. 5330). In secondo luogo, tutti i precedenti richiamati nell'ordinanza in commento, prima citati, fanno riferimento a una ulteriore decisione (Cass. 7.4.2010, n. 8239), parimenti citata, che giunge a opposte conclusioni rispetto a quella ora richiamata, ma che confonde, palesemente, l'assegno di cui si discute con quello *ex* art. 13 della l. n. 118/1971, che, in quanto misura di natura assistenziale, presuppone, esso sì, l'incollocabilità del soggetto interessato per godere del trattamento, ed è, dunque, ontologicamente incompatibile con qualsiasi trattamento di disoccupazione. Una sola decisione, fra quelle richiamate, si sofferma sulla natura pensionistica dell'assegno ordinario di invalidità (Cass. n. 8634/2014), ritenendo che essa troverebbe conferma nella modalità di erogazione e di calcolo, nonché nella sua conversione *ex lege* in pensione di vecchiaia (di cui già si è detto). Non sembrano, tuttavia, argomentazioni dirimenti, poiché attengono più all'estensione di tratti della disciplina regolativa delle pensioni di vecchiaia che non a una «condivisione» degli elementi costitutivi della fattispecie. Stabilire che l'assegno ordinario è una prestazione erogata, nel caso dei lavoratori subordinati, dall'Ago, calcolata con le medesime norme, non significa affermarne con assoluta certezza la natura pensionistica.

4. — Qualora, invece, si accedesse comunque a tale prospettazione, l'attenzione dovrebbe essere spostata, come fa l'ordinanza in esame, sulla sopravvivenza dell'art. 1 della l. n. 222/1984, quale norma speciale, rispetto alla disciplina generale dell'integrabilità dei

trattamenti pensionistici.

L'assegno ordinario di invalidità (art. 1, c. 3, della l. n. 222/1984) è, infatti, integrato allorché la prestazione «a calcolo» sia inferiore al trattamento minimo della relativa gestione e a condizione che l'integrazione stessa non superi l'importo della pensione sociale di cui all'art. 26 della l. n. 153/1969, oggi assegno sociale (art. 3, c. 6, della l. n. 335/1995). Per avere diritto all'integrazione, la legge introduce due limiti fra loro alternativi: il titolare dell'assegno non deve possedere redditi propri assoggettabili all'Irpef per un importo superiore a due volte l'ammontare annuo dell'assegno sociale, ma, se coniugato e non legalmente separato, il reddito, cumulato con quello del coniuge, non deve essere superiore a tre volte il già menzionato ammontare (c. 4). L'integrazione dei trattamenti pensionistici, risalente all'art. 9 della l. n. 218/1952, cui in dottrina si riconduce la componente solidaristica del nostro sistema previdenziale (Vd. Lagala 2001, 101), dopo vari interventi manutentivi, è stata profondamente innovata dall'art. 6 del d.l. n. 463/1983, convertito dalla l. n. 638/1983. Tale disposizione – cui il legislatore dell'assegno ordinario di invalidità ben avrebbe potuto fare rinvio, anziché scegliere di regolare autonomamente la fattispecie – non solo esclude l'integrazione solo nel caso in cui il reddito personale dell'interessato superi una certa soglia, ma la quantifica nell'«importo superiore a due volte l'ammontare annuo del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti», senza alcun riferimento all'allora pensione sociale: l'estensione oltre il reddito personale avviene, dapprima, con riferimento al nucleo familiare (art. 1 della l. n. 140/1985), e successivamente al solo reddito del coniuge (art. 4 del d.lgs. n. 503/1992). L'importo «soglia», in questo caso, è pari a tre volte l'ammontare annuo del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, temporaneamente elevato a cinque dall'art. 11, c. 38, della l. n. 537/1993 e infine portato a quattro dall'art. 2, c. 14, della l. n. 335/1995 (Sulle varie questioni di costituzionalità, richiamate anche nell'ordinanza in esame, vd., per tutti: Baldassarre 1994, 117 ss; Colapietro 1997, 2721 ss.; D'Onghia 2013, 142 ss.). Nessuna di queste disposizioni, tuttavia, ha mai inciso sulla regolamentazione della l. n. 222/1984, da taluno qualificata esplicitamente come «particolare» (Carbone 1996, 187, ma vd. anche Miscione 1996, 70), sicché, anche a voler accedere alla qualificazione in termini di pensione dell'assegno ordinario di invalidità, ben potrebbe considerarsi tale normativa sopravvissuta all'art. 1, c. 16, della l. n. 335/1995, pur nella consapevolezza che l'integrazione eventualmente concessa sull'assegno ordinario è destinata a essere persa al momento della trasformazione dello stesso in pensione di vecchiaia. E ciò, giova da ultimo rimarcarlo, in una lettura complessiva che meglio sostiene, dinanzi alle esigenze di bilancio, il principio di solidarietà accolto dalla Costituzione italiana.

Fatte tutte queste considerazioni, resta, tuttavia, l'apprezzamento per il profilo chiave dell'ordinanza in esame circa la necessaria adeguatezza di ogni prestazione previdenziale, poiché la mancata erogazione dell'integrazione al minimo, nell'ambito del sistema contributivo cd. puro, ingenera il rischio concreto di erogare trattamenti irrisori, insufficienti ad assicurare quei mezzi adeguati alle esigenze di vita che l'art. 38, c. 2, Cost, invece, richiede.

Riferimenti bibliografici

Andreoni A. (1992), voce *Invalidità*, in *DDPComm.*, vol. VII, 1 ss., consultato su *OneLegale*.

Baldassarre P. (1994), *L'integrazione al minimo*, in G. Ferraro, F. Mazziotti (a cura di), *Il sistema pensionistico riformato*, Jovene, Napoli, 117 ss.

Carbone L. (1996), *Requisiti reddituali per l'integrazione al trattamento minimo*, in M. Cinelli, M. Persiani, *Commentario della riforma previdenziale dalle leggi «Amato» alla finanziaria 1995*, Giuffrè, Milano, 171 ss.

Casillo R. (2016), *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.

Cinelli M. (1985), *Commento* sub *art. 1*, in F.P. Rossi (a cura di), *Commentario alla legge 12 giugno 1984, n. 222*, in *NLCC*, n. 1, 317 ss.

Colapietro C. (1997), *L'integrazione al minimo delle pensioni tra assistenza e previdenza*, in *GCost.*, n. 4, 2721 ss.

D'Onghia M. (2013), *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, Bari.

Lagala C. (2001), *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Cacucci, Bari.

Leone G. (2024), *Associazionismo dei lavoratori e Stato nella previdenza sociale. Un'analisi storica e funzionale*, Cacucci, Bari.

Miscione M. (1996), *Il sistema di calcolo contributivo per i trattamenti pensionistici*, in C. Cester (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli, Torino, 59 ss.

Rossi F.P. (1985), *Note introduttive*, in *Id.* (a cura di), *Commentario alla legge 12 giugno 1984, n. 222*, in *NLCC*, n. 1, 309 ss.

Gabriella Leone
Ricercatrice a tempo indeterminato di Diritto del lavoro
presso l'Università di Bari «Aldo Moro»