



il Patronato della CGIL

Inca Cgil Nazionale
Area delle politiche dei diritti e del benessere

Roma, 21/10/2021
Prot.n. 329

Ai Coordinatori Regionali INCA
Ai Direttori Comprensoriali INCA
Agli Uffici INCA all'Estero
Agli Uffici Zona INCA
Al Dipartimento Previdenza CGIL

LORO SEDI

OGGETTO: Messaggio Inps n. 3495 del 14 ottobre 2021. Requisito di inattività lavorativa, art. 13, comma 1, legge 30 marzo 1971, n. 118, come modificato dall'art. 1, comma 35, della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

Care\i compagne\i,

come noto l'INPS, inaspettatamente e senza alcun preventivo confronto con i Patronati, con il messaggio n. 3495 del 14 ottobre u.s. (riportato in calce) precisa, in pochissime stringate righe e senza alcun riferimento alle modalità operative in merito alla verifica delle pratiche in essere, che a decorrere dalla data di pubblicazione del messaggio l'inattività lavorativa è requisito essenziale, "costitutivo del diritto", all'assegno mensile di invalidità.

Riteniamo che l'atto dell'Istituto sia grave e ingiustificato e che colpisca le persone più povere, fragili e con problemi di salute.

Nell'immediato, abbiamo provveduto a inviare una richiesta di chiarimenti alla Direzione Centrale Inclusione Sociale e, in attesa di riscontro, a procedere con formale richiesta di incontro urgente come Ce.Pa. Abbiamo poi convocato d'urgenza il Collegio Legale Nazionale al fine di fornire ai territori, giustamente preoccupati dal contenuto del messaggio, prime indicazioni operative da attuare prontamente.

Con la presente nota riteniamo fondamentale fare un riepilogo normativo della materia di cui trattasi.

Riepilogo normativo

L'art. 13, comma 1, della legge n. 118/71, prevedeva inizialmente, tra i requisiti necessari per la concessione dell'assegno mensile di assistenza, l'incollocamento:

*“Ai mutilati ed invalidi civili di età compresa fra il diciottesimo ed il sessantacinquesimo anno nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità lavorativa, nella misura superiore ai due terzi, **incollocati al lavoro** e per il tempo in cui tale condizione sussiste, è concesso a carico dello Stato ed a cura del Ministero dell'interno, un assegno mensile di lire 12.000 per tredici mensilità, con le stesse condizioni e modalità previste per l'assegnazione della pensione di cui all'articolo precedente.”*

L'incollocamento doveva essere provato con l'iscrizione al Centro per l'impiego al quale era consentito l'accesso in presenza di:

- totale assenza di attività lavorativa;
- prestazione di attività lavorativa con ricavi al di sotto di un determinato importo stabilito per legge.

Tale norma è stata modificata dall'art. 1, comma 35, della legge n. 247/2007:

*“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'articolo 12”.*

L'art. 1, comma 35, della legge n. 247/2007, sostituisce il requisito dell'**incollocamento** con la **non prestazione di attività lavorativa**. La disposizione va intesa nel senso di eliminare l'obbligatorietà di iscrizione alle liste di collocamento e il relativo adempimento amministrativo a questo legato e non certo di interdire l'invalido parziale, contrariamente all'invalido totale, dal prestare attività lavorativa per accedere al beneficio. Il requisito si incardina non più sullo status **di incollocato** ma su quello **di disoccupato**.

In particolare è utile ricordare che ai sensi dell'art. 1 del DL n. 297/2002 lo "stato di disoccupazione" si identifica nella condizione del soggetto privo di lavoro che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo le modalità definite con i servizi competenti. Il servizio competente resta il Centro per l'impiego che, in virtù dell'art. 5 dello stesso decreto legge, prevede la conservazione di tale stato anche a seguito di svolgimento di attività lavorativa ma tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo

personale escluso da imposizione (€ 8.145,00 da lavoro dipendente e € 4.800,00 da lavoro autonomo).

Considerazioni legali

Con riguardo al messaggio n. 3495 del 14 ottobre 2021, l'Istituto, facendo riferimento ad un consolidato orientamento della Cassazione, dichiara come "liquidabili", a decorrere dalla data di pubblicazione del messaggio stesso, gli assegni mensili di assistenza solo ai soggetti che non svolgano attività lavorativa.

Le pronunce di Cassazione menzionate nel testo in realtà non appaiono rilevanti a sostegno di quanto dichiarato. La prima ordinanza infatti, la n. 17388/2018, si riferisce a domanda di invalidità civile presentata prima dell'entrata in vigore della disposizione di modifica, con riferimento al previsto incollocamento all'epoca richiesto agli invalidi civili. Pertanto la pronuncia, seppur corretta nella sua formulazione, non rileva per lo stato attuale. La seconda ordinanza, la n. 18926/2019, si sofferma sulla carenza della produzione della prova tout court dello stato di inoccupazione senza definirlo affatto. In questo giudizio non risultano prodotte prove in merito sia all'inoccupazione che ai redditi posseduti ed è per questo motivo che non si concede la prestazione.

Sul tema le diverse altre pronunce delle Corti di Cassazione sono riferite a procedimenti amministrativi che hanno avuto inizio prima dell'entrata in vigore della legge di modifica e tutte hanno conformemente ritenuto necessario il requisito di incollocamento al lavoro o la prova di questo, da fornire con qualsiasi mezzo anche presuntivo, quale elemento costitutivo del diritto.

Laddove, seppur riferita sempre a domanda ante legge n. 247/2007, la Corte (Ordinanza n. 3571/2014) ha affermato che lo svolgimento dell'attività lavorativa, quale sia la misura del reddito ricavato, preclude il diritto al beneficio dell'assegno di invalidità civile sia nella formulazione del vecchio art. 13 della legge n. 118 del 1971, che nel nuovo testo introdotto dall'art. 1, comma 35, della legge n. 247 del 2007, questa resta non solo pronuncia isolata ma anche indifferente ad uno sforzo interpretativo finalizzato ad una lettura della disposizione in senso costituzionalmente orientato.

In effetti il cambiamento apportato al testo dell'art. 13 citato nella parte in cui condiziona la concessione dell'assegno mensile al mancato svolgimento di attività lavorativa da parte dell'invalido, già nell'immediatezza del suo varo, fu sospettato di incostituzionalità.

Il Tribunale di Napoli rimise la questione alla Corte Costituzionale denunciando la irragionevolezza della disposizione e la ingiustificata disparità di trattamento giacché, a parità di condizioni reddituali tra invalidi lavoratori ed invalidi privi di lavoro ma titolari di redditi provenienti da cespiti di diversa natura, risultavano discriminati i primi. Con la pronuncia di manifesta inammissibilità della questione la Corte Costituzionale (Ordinanza n. 101 del 2011), da un lato sanzionò le carenze dell'ordinanza quanto a descrizione della fattispecie e ad argomentazione sulla rilevanza e

dall'altro rimproverò al Giudice del rinvio di aver omesso di sperimentare una interpretazione adeguatrice.

Soluzione, questa, che nel giudizio di costituzionalità risultò significativamente corroborata dal tenore delle stesse posizioni assunte in quella sede dall'Inps e dalla stessa Avvocatura dello Stato che, per far venir meno i dubbi di costituzionalità e per depotenziare la fondatezza della questione di costituzionalità, fecero leva proprio sullo sforzo di adattamento da operare nella prassi amministrativa. L'Inps, nel giudizio avanti alla Corte Costituzionale, evidenziò infatti che già interpretava la disposizione nel senso di ritenere privo di rilievo lo svolgimento di attività lavorativa del richiedente quando il reddito annuale dello stesso non superasse quello minimo personale escluso da imposizione fiscale.

D'altro canto l'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione, sottolineò testualmente che: **"il requisito dello svolgimento dell'attività lavorativa assume giuridica rilevanza ai fini della concessione dell'assegno solo nella misura in cui dà luogo ad un reddito superiore al limite reddituale sancito dall'art. 14-septies del decreto-legge n. 663 del 1979; sicché, deve ritenersi che hanno diritto all'assegno mensile i percettori di un reddito annuo inferiore al predetto importo, sia nel caso in cui prestino attività lavorativa, sempre entro i limiti che non rilevano ai fini fiscali, sia nel caso in cui non lavorino"**.

Finora quindi l'Inps ha interpretato l'inciso "che non svolgono attività lavorativa", contenuto all'art.1, comma 35, della legge n. 247/2007, come "prestazione lucrativa eccedente la soglia di esenzione fiscale", vedi i messaggi INPS n. 3043/2008 (circolare Inca n. 18/2008) e n. 5783 (circolare Inca n. 32/2008). Tale interpretazione appare quella costituzionalmente corretta perché **ciò che conta è l'entità della retribuzione o del compenso e non la prestazione lavorativa in quanto tale.**

Indicazioni di contenzioso

Ricevuto il parere del Collegio Legale Nazionale, si ritiene che il contenzioso, sia con riguardo ai primi accertamenti che alle eventuali revoche, vada dunque sviluppato al fine di delineare una interpretazione costituzionalmente orientata della predetta locuzione, pena la violazione dell'art. 38 e ancor prima degli articoli 3 e 4 della Costituzione.

Vi chiediamo di segnalare, prima di attivare il procedimento legale, i casi di respinte o di revoche riferite al contenuto del messaggio in oggetto, al fine di predisporre una attività di contenzioso orientata oltre a monitorare l'atteggiamento dell'Istituto.

Conclusioni

Dati i tempi di tale contenzioso, appare auspicabile un intervento del legislatore che in via di interpretazione autentica anticipi e chiarisca la dimensione lucrativa necessariamente correlata all'attività lavorativa incompatibile con l'assegno mensile.

A tale riguardo è stato interessato della questione l'ufficio Politiche Previdenziali e della Disabilità della Cgil Nazionale.

Torneremo sull'argomento non appena avremo ulteriori chiarimenti da parte dell'Istituto.

Fraterni saluti.

p. il settore
Marilena Mellone

p. l'ufficio legale
Monia Travaglini

la Coordinatrice
Gabriela Mella

p. il Collegio di Presidenza
Anna Maria Bilato

Sede Centrale - Via G. Paisiello, 43 - 00198 Roma - Tel. +39 06 855631 - Fax +39 06 85563268
politiche-previdenziali@inca.it

INPS

Istituto Nazionale Previdenza Sociale



***Direzione Centrale Inclusione Sociale e Invalidita' Civile
Coordinamento Generale Legale***

Roma, 14-10-2021

Messaggio n. 3495

OGGETTO: Liquidazione dell'assegno mensile di invalidità di cui all'articolo 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118. Requisito di inattività lavorativa. Chiarimenti

La Corte di Cassazione, con diverse pronunce, è intervenuta sul requisito dell'inattività lavorativa di cui all'articolo 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118, come modificato dall'articolo 1, comma 35, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, affermando che il mancato svolgimento dell'attività lavorativa integra non già una mera condizione di erogabilità della prestazione ma, al pari del requisito sanitario, un elemento costitutivo del diritto alla prestazione assistenziale, la mancanza del quale è deducibile o rilevabile d'ufficio in qualsiasi stato e grado del giudizio.

La giurisprudenza di legittimità, quindi, è costante nel ritenere che lo svolgimento dell'attività lavorativa, a prescindere dalla misura del reddito ricavato, preclude il diritto al beneficio di cui all'articolo 13 della legge n. 118/1971 (cfr. Cass. n. 17388/2018; n. 18926/2019).

Alla luce di tale consolidato orientamento, a fare data dalla pubblicazione del presente messaggio, l'assegno mensile di assistenza di cui all'articolo 13 della legge n. 118/1971, sarà pertanto liquidato, fermi restando tutti i requisiti previsti dalla legge, solo nel caso in cui risulti l'inattività lavorativa del soggetto beneficiario.

**Il Direttore Generale
Gabriella Di Michele**