

N. R.G. 576/2018



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE ORDINARIO di VELLETRI
sezione lavoro 1° grado

Il Tribunale in composizione monocratica in persona della dott.ssa Raffaella Falcione quale Giudice del lavoro all'udienza del 23/05/2019 ha pronunciato mediante pubblica lettura del dispositivo e dell'esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione la seguente

SENTENZA AI SENSI DELL'ART.429 C.P.C.

nella causa civile di primo grado iscritta al n. 576/2018 R.G.A.L. del Tribunale di Velletri e vertente

TRA

CALAFATO GASPARE

Ricorrente

Rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Pigliapoco

E

INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale- in persona del legale rappresentante p.t.,

Rappresentato e difeso dall'avv. Daniela Maria Giuseppina Adimari

P.Q.M.

Uditi i procuratori delle parti, definitivamente pronunciando,

1. Accerta e dichiara il diritto di Calafato Gaspare a beneficiare dell'indennità di accompagnamento dalla revoca disposta dall'INPS Sede di Roma Casilino-Prenestino con provvedimento del 4 agosto 2017 e, per l'effetto, dichiara che non sono dovute dal medesimo Calafato all'INPS le somme percepite per il periodo dal 1.03.2019 al 31.07.2017, oggetto del successivo provvedimento di rimborso dell'1.08.2017.
2. Per l'effetto condanna l'INPS, in persona del l.r. pro-tempore, a corrispondere al



ricorrente i ratei dell'indennità di accompagnamento dall'1.08.2017, oltre interessi legali dal dì del dovuto al saldo.

3. Rietta le altre domande.
4. Compensa le spese processuali.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con ricorso depositato in data 5.02.2018, ritualmente notificato, il ricorrente epigrafato, premesso di essere invalido civile al 100% e di essere stato titolare dei benefici della pensione di Invalidità Civile n. 0440097417048 nonché dell'indennità di accompagnamento ex art. 1 legge 18/1980 sin dal 2003, denuncia l'illegittimità della sospensione, e poi della revoca, da parte dell'INPS dell'erogazione di entrambe le predette prestazioni, a decorrere da marzo 2017, in applicazione di quanto disposto dall'art. 2, comma 58, della legge 92/2012, a seguito della comunicazione inoltrata all'Istituto dal Ministero della Giustizia. Riferisce, in particolare, di essere stato condannato, in via definitiva, alla pena dell'ergastolo per più reati, tra cui quello previsto e punito dall'art. 416 bis c.p., ma che, stante il differimento della pena disposto dal Tribunale di Sorveglianza di Roma per motivi di salute, con provvedimento N. 1057/2015 ai sensi degli artt. 147, comma 2, c.p. e 47 ter, comma 1, Ord. Pen., è attualmente sottoposto al regime della detenzione domiciliare.

Riferisce, ancora, che, in data 26.08.2017, riceveva un'ulteriore missiva da parte dell'INPS, con la quale gli veniva comunicato che, nel periodo tra l'1.03.2017 e il 31.07.2017, gli erano state erroneamente erogate le mensilità della pensione e dell'indennità di accompagnamento, per la somma complessiva di € 4.026,15, di cui l'istituto chiedeva la restituzione. Riferisce, infine, di avere impugnato i suddetti provvedimenti presentando ricorso amministrativo ma di non avere ad oggi ricevuto alcuna risposta dall'INPS.

Ciò premesso, chiede al Tribunale di:

- a. *accertare e dichiarare l'illegittimità e/o nullità e/o annullabilità del provvedimento di revoca della prestazione assistenziale inviato all'odierno ricorrente a mezzo posta ordinaria da parte dell'INPS – Sede di Roma Casilino-Prenestino e recante data 4 agosto 2017 e, per l'effetto, dichiarare illegittimo e/o nullo e/o annullabile il successivo provvedimento di rimborso delle somme erroneamente percepite per il periodo dal 1/3/2017 al 31/7/2017 inviato dall'INPS Sede di Roma Casilino-Prenestino con lettera a/r datata 1/8/2017 in ragione dell'erronea interpretazione della L. 92/2012 e della conseguente revoca sia della prestazione inerente l'invalidità civile sia, anche, della prestazione inerente l'indennità di accompagnamento.*
- b. *In via gradata accertare e dichiarare l'illegittimità e/o nullità e/o annullabilità del provvedimento di revoca della prestazione assistenziale inviato all'odierno*



ricorrente a mezzo posta ordinaria da parte dell'INPS – Sede di Roma Casilino-Prenestino e recante data 4 agosto 2017 e, per l'effetto, dichiarare illegittimo e/o nullo e/o annullabile il successivo provvedimento di rimborso delle somme erroneamente percepite per il periodo dal 1/3/2017 al 31/7/2017 inviato dall'INPS Sede di Roma Casilino-Prenestino con lettera a/r datata 1/8/2017 in ragione dell'erronea interpretazione della L. 92/2012 e della conseguente revoca per lo meno per la sola prestazione inerente l'indennità di accompagnamento.

- c. In via subordinata, qualora l'Ill.mo Tribunale adito ritenga di dover interpretare la normativa introdotta dalla L. 92/2012 nel senso prospettato e sostenuto dall'INPS, proporre ricorso incidentale alla Corte Costituzionale al fine di ottenere una pronuncia sulla costituzionalità dell'indicata norma in relazione al contrasto con le norme costituzionali richiamate in narrativa.*
- d. Condannare conseguentemente l'INPS a continuare a corrispondere al ricorrente, senza soluzione di continuità, i ratei delle due provvidenze di cui è titolare (pensione di invalidità e assegno di accompagnamento).*
- e. Il tutto con vittoria di spese, competenze ed onorari del giudizio”.*

L'INPS si costituisce in giudizio e chiede il rigetto del ricorso per la sua infondatezza in fatto e in diritto.

La causa veniva istruita con l'acquisizione della documentazione prodotta dalle parti, e all'odierna udienza, dopo la discussione, veniva decisa sulle conclusioni rassegnate dai procuratori delle parti negli scritti difensivi e a verbale, dando lettura della sentenza con motivazione contestuale ai sensi dell'art. 429 c.p.c..

Giova premettere che questo giudicante è stato assegnatario del procedimento n. 5291/2017 presentato dal Calafato al Tribunale di Velletri ai sensi dell'art. 700 c.p.c., definito con ordinanza di rigetto del 4.01.2018 non reclamata, per cui il giudizio di merito introdotto con il ricorso in disamina va dichiarato tempestivamente riassunto nei termini di cui all'art. 669 octies c.p.c..

Fatta tale premessa, e così delineato il *thema decidendum*, è utile prendere le mosse da quanto disposto dall'art. 2 della legge 92/2012, relativo alla disciplina dei cd “ammortizzatori sociali”, che testualmente recita:

(comma 58, primo periodo): *“Con la sentenza di condanna per i reati di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, il giudice dispone la sanzione accessoria della revoca delle seguenti prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente*



titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili”;

(comma 58, secondo periodo): **“Con la medesima sentenza il giudice dispone anche la revoca dei trattamenti previdenziali a carico degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, ovvero di forme sostitutive, esclusive ed esonerative delle stesse, erogati al condannato, nel caso in cui accerti, o sia stato già accertato con sentenza in altro procedimento giurisdizionale, che questi abbiano origine, in tutto o in parte, da un rapporto di lavoro fittizio a copertura di attività illecite connesse a taluno dei reati di cui al primo periodo”;**

il successivo comma 61 prescrive, tra l’altro, che: **“Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro della giustizia, d’intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmette agli Enti titolari dei relativi rapporti l’elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni di cui al medesimo comma 58 primo periodo”.**

La revoca dei benefici (in specie di tipo assistenziale) di cui godeva il Calafato, quindi, ha indubbia natura di sanzione accessoria che il legislatore del 2012 ha voluto comminare a carico dei soggetti che si sono resi responsabili di una serie -tassativamente individuata- di reati che, per la gravità e l’allarme sociale che creano nella collettività, sono stati ritenuti ostativi per accedere a prestazioni assistenziali, e/o previdenziali.

Venendo, quindi, al caso che ci occupa, è pacifico tra le parti che il ricorrente risulti inserito nell’elenco trasmesso all’INPS dal Ministero della Giustizia nel febbraio del 2017 ai sensi del comma 61 e che, conseguentemente, dall’1 marzo 2017 l’Istituto, ha disposto la sospensione, e poi la revoca, di tutte le prestazioni intestate al Calafati. Infatti, in attuazione delle richiamate disposizioni, e nelle more della stipulazione di una specifica convenzione tra l’Istituto e il Ministero della Giustizia, lo stesso Ministero, secondo il tracciato precedentemente concordato, ha trasmesso all’Istituto, con comunicazione telematica del 19 febbraio 2017, il flusso massivo dei dati informativi relativo ai soggetti indicati nel comma 61 dell’art. 2 della Legge 92/2012.

Avverso il provvedimento di revoca, adottato dall’Istituto nel marzo del 2017, la difesa del Calafato propone due motivi di doglianza: con il primo motivo, sul presupposto che la “revoca” dei benefici ha natura di sanzione amministrativa accessoria alla condanna penale, afferma che deve essere necessariamente disposta dal giudice con la sentenza di condanna; con il secondo motivo, lamenta che la natura “penale” della sanzione osta a che la stessa si applichi ai fatti commessi prima dell’entrata in vigore della L. 92/2012 che l’ha introdotta (18 luglio 2012).

In conclusione, secondo la prospettazione fornita dal ricorrente, considerato che il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso è stato commesso prima



dell'entrata in vigore della norma introdotta dalla legge Fornero, e che la condanna è divenuta definitiva nell'ottobre del 2000, la sanzione della revoca dei benefici, anche volendola ritenere di operatività "automatica", può essere applicata solo ai reati commessi successivamente all'entrata in vigore della legge che l'ha introdotta.

Il disposto del comma 61, quindi, secondo la difesa del ricorrente, si applica ai soli soggetti condannati dopo l'entrata in vigore della Legge n. 92/2012 nei cui confronti il giudice ha disposto la sospensione della prestazione previdenziale/assistenziale di cui beneficiavano, e che, nei termini previsti dall'art. 585 c.p.p, non hanno impugnato la sentenza di condanna, o abbiano esaurito i mezzi di impugnazione, posto che, diversamente argomentando, la normativa si porrebbe in violazione dell'art. 25, comma 2, della Costituzione, che prevede il principio di irretroattività della legge in ambito penale, e, quindi, anche delle sanzioni accessorie alla condanna penale.

A giudizio dell'INPS, invece, la norma riguarda tanto coloro i quali sono stati condannati con sentenza passata in giudicato prima dell'entrata in vigore della legge 92/2012, come è nel caso del Calafato, tanto coloro nei cui confronti la sentenza sia stata emessa prima dell'entrata in vigore della medesima legge e sia divenuta definitiva dopo l'entrata in vigore della stessa.

L'inciso, **con effetto non retroattivo**, si riferisce, quindi, alla data di decorrenza della revoca, che viene collegata alla trasmissione da parte del Ministero della Giustizia agli Enti titolari dei relativi rapporti dell'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato.

Al riguardo l'Istituto, con il Messaggio n. 2302 del 5.06.2017, ha chiarito che: *"La sospensione delle prestazioni assistenziali opererà dal 1° giorno del mese successivo alla comunicazione dei dati da parte del Ministero della Giustizia"*, con la precisazione che il concetto di "revoca" di cui al comma 61 viene applicato dall'Istituto medesimo, in fase di prima operatività, come "sospensione" della prestazione nei confronti degli interessati, fino ad una eventuale riattivazione su domanda, previa verifica della completa esecuzione della pena.

Ciò posto, lo scrutinio demandato a questo giudicante deve necessariamente prendere le mosse dal significato da attribuire alla locuzione **"soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato"** contenuta nel citato comma 61 che disciplina l'applicazione intertemporale della novella.

Osserva questo giudicante che l'opzione interpretativa fornita dalla difesa del ricorrente presenta talune incongruenze non facilmente superabili.

Ed infatti, in primo luogo, si pone in contrasto con il dato letterale del testo normativo in cui l'inciso, **con effetto non retroattivo**, segue il termine "revoca", per cui sembra riguardare non già l'applicazione della sanzione ma la sua efficacia.



Inoltre, accedendo all'impostazione di parte attrice, non si comprende per quale ragione la norma fissa un preciso limite temporale (3 mesi dall'entrata in vigore della legge), entro cui il Ministero della Giustizia deve provvedere alla trasmissione dell'elenco.

Se, infatti, si limitasse a prevedere la necessità da parte del Ministero di comunicare all'INPS l'elenco dei condannati in via definitiva dopo l'entrata in vigore della legge Fornero così da consentire all'Istituto di procedere alla revoca della prestazione già sospesa dal giudice penale in sentenza, la previsione normativa non avrebbe ragione d'essere, posto che l'obbligo sussiste, *ex lege*, dall'entrata in vigore della legge Fornero ad oggi. La circostanza che poi, di fatto, il Ministero ha provveduto all'invio del flusso solo nel febbraio del 2017, non rispettando il termine dei tre mesi, è del tutto irrilevante.

A parere di questo giudicante il comma 61 ha, invece, all'evidenza, una diversa *ratio*. Il legislatore del 2012 si è posto la finalità di revocare le prestazioni assistenziali e previdenziali concesse a coloro che si sono resi responsabili dei gravi reati innanzi indicati e, per i condannati in via definitiva prima dell'entrata in vigore della norma, ha previsto che la revoca sia disposta in sede amministrativa dall'Ente titolare del rapporto, sia pure con decorrenza dalla data di invio del flusso. L'avere disposto direttamente la revoca con la decorrenza innanzi indicata, e non la sospensione dei benefici, peraltro, è un ulteriore elemento che depone per l'interpretazione secondo cui, in tali ipotesi, non vi è stata alcuna pronuncia di sospensione da parte del giudice penale, in quanto la sentenza passata in giudicato è stata pronunciata in epoca antecedente al luglio 2012.

Né la norma così interpretata, a giudizio di chi scrive, appare porsi in contrasto con i principi costituzionali (art. 25 Cost.), posto che si tratta di una "sanzione" amministrativa accessoria, pronunciata dal giudice penale, che assolve ad una autonoma funzione rispetto alla pronuncia di condanna.

Ed infatti, se è certamente corretto estendere, anche sulla base del diritto sovranazionale, le garanzie convenzionali riservate alla 'materia penale' anche alle sanzioni amministrative, restano escluse quelle non afferenti alla materia penale, nel senso che non sono diretta conseguenza di un comportamento illecito. Ebbene, nel caso di specie, non si è in presenza di una sanzione di natura sostanzialmente penale, bensì della revoca *ex lege* di un beneficio assistenziale nei conforti di cittadini che si sono mostrati *latu senso* "indegni" dell'assistenza da parte dello Stato. In quanto tale la sanzione in argomento deve ritenersi esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 25, comma 2, Cost..

E', altresì, utile richiamare la giurisprudenza della S.C. di Cassazione citata dall'INPS nelle note autorizzate, laddove si afferma che non rientra nella cognizione del giudice



dell'esecuzione ma in quella del giudice civile le questioni concernenti la revoca dei benefici previdenziali e assistenziali disposti direttamente dall'ente erogatore ai sensi dell'art. 2 comma 61 L. 92/2012, in caso di condanna definitiva divenuta irrevocabile prima dell'entrata in vigore della predetta legge, costituendo mero effetto extra-penale della condanna (Cass. Pen. n. 11581/2019).

In estrema sintesi, per i condannati in via definitiva prima dell'entrata in vigore della Legge Fornero, la misura viene disposta direttamente dall'ente previdenziale senza l'intermediazione del provvedimento giurisdizionale penale.

Né contrasta con il principio di cui all'art. 38, che prevede che ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, in quanto la Corte Costituzionale ha più volte affermato che rientra nella discrezionalità del legislatore disciplinare in modo diverso situazioni non omogenee, con il solo limite della ragionevolezza che nel caso di specie non appare violato.

Ciò detto, il ricorrente lamenta, ancora, che la revoca dei benefici ha riguardato anche l'indennità di accompagnamento, ex art. 1 legge 18/1980, laddove il comma 58 elenca tra le prestazioni ritenute dal legislatore immeritevoli per il condannato, l'indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili.

E' utile rammentare che l'indennità di accompagnamento è prevista dall'art. 1 della legge 18/1980 che così recita: *"Ai mutilati ed invalidi civili totalmente inabili per affezioni fisiche o psichiche di cui agli articoli 2 e 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118, nei cui confronti le apposite commissioni sanitarie, previste dall'art. 7 e seguenti della legge citata, abbiano accertato che si trovano nell'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, abbisognano di un'assistenza continua, è concessa un'indennità di accompagnamento, non reversibile, al solo titolo della minorazione, a totale carico dello Stato, dell'importo di lire 120.000 mensili a partire dal 1° gennaio 1980, elevate a lire 180.000 mensili dal 1° gennaio 1981 e a lire 232.000 mensili con decorrenza 1° gennaio 1982. Dal 1° gennaio 1983 l'indennità di accompagnamento sarà equiparata a quella goduta dai grandi invalidi di guerra ai sensi della tabella E, lettera a-bis, n. 1, del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915.*

La medesima indennità è concessa agli invalidi civili minori di diciotto anni che si trovano nelle condizioni sopra indicate. Sono escluse dalle indennità di cui ai precedenti commi gli invalidi civili gravi ricoverati gratuitamente in istituto".

La legge 508/1988 ha modificato l'art. 1 citato prevedendo che: *ù 2. L'indennità di accompagnamento è concessa:*

- a) ai cittadini riconosciuti ciechi assoluti;*
- b) ai cittadini nei cui confronti sia stata accertata una inabilità totale per affezioni fisiche o psichiche e che si trovino nella impossibilità di deambulare senza l'aiuto*



permanente di un accompagnatore o, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, abbisognano di una assistenza continua.

3. Fermi restando i requisiti sanitari previsti dalla presente legge, l'indennità di accompagnamento non è incompatibile con lo svolgimento di attività lavorativa ed è concessa anche ai minorati nei cui confronti l'accertamento delle prescritte condizioni sanitarie sia intervenuto a seguito di istanza presentata dopo il compimento del sessantacinquesimo anno di età.

4. L'indennità di accompagnamento di cui alla presente legge non è compatibile con analoghe prestazioni concesse per invalidità contratte per causa di guerra, di lavoro o di servizio.

5. Resta salva per l'interessato la facoltà di optare per il trattamento più favorevole. 6. L'indennità di accompagnamento è concessa ai cittadini residenti nel territorio nazionale.

Si tratta, quindi, di un beneficio che presuppone uno *status* di invalidità civile al 100% valutato secondo i criteri di cui alla legge n. 118/1971 che, tuttavia, non è finalizzato al sostentamento dei soggetti minorati nelle loro capacità di lavoro (tanto è vero che l'indennità può essere concessa anche a minori degli anni diciotto e a soggetti che, pur non essendo in grado di deambulare senza l'aiuto di un terzo, svolgano tuttavia un'attività lavorativa al di fuori del proprio domicilio), ma è rivolto principalmente a sostenere il nucleo familiare dell'invalido, onde incoraggiare a farsi carico del medesimo, evitando così il ricovero in istituti di cura e assistenza, con conseguente diminuzione della relativa spesa sociale (cfr. Cass. 28 agosto 2000, n. 11295; id. 21 gennaio 2005, n. 1268; 23 dicembre 2011, n. 28705).

Inoltre va opportunamente evidenziato che la S.C. di Cassazione con la sentenza n. 19545/2016 ha affermato che la prestazione dell'indennità di accompagnamento è una prestazione diversa dall'invalidità civile ed infatti richiede in via amministrativa la presentazione di una specifica domanda.

Ne conseguenza, che non trattandosi di un beneficio ricompreso tra quelli tassativamente previsti dalla legge, e considerato che il Calafato non si trova in stato di detenzione in quanto la pena risulta sospesa per motivi di salute, va ripristinato in suo favore l'indennità di accompagnamento con decorrenza dalla revoca, sempre che sussistano gli altri requisiti previsti dalla legge.

Ne discende altresì che non sono dovute all'INPS le somme percepite dal Calafato nel periodo dal 1.03.2019 al 31.07.2017, oggetto del successivo provvedimento di rimborso dell'1.08.2017.

Per tutti i motivi esposti il ricorso è in parte fondato e merita accoglimento nei limiti innanzi precisati.



La novità e complessità della questione giustifica la compensazione delle spese di lite.

Velletri, 23 maggio 2019

Il Giudice del Lavoro
dott.ssa Raffaella Falcione

