Tribunale federale
Tribunal federal

I 870/05 {T 7}

Sentenza del 2 maggio 2007
II Corte di diritto sociale

Composizione
Giudici federali Borella, giudice presidente,
Leuzinger, Buerki Moreni, giudice supplente,
cancelliere Schäuble.

Parti
V._____, 1955, Spagna, ricorrente, rappresentato dall'Organizzazione Cristiano-Sociale Ticinese (OCST), Via S. Balestra 19, 6901 Lugano,

contro

Ufficio AI per gli assicurati residenti all'estero, Avenue Edmond-Vaucher 18, 1211 Ginevra 2, opponente.

Oggetto
Assicurazione per l'invalidità,

ricorso di diritto amministrativo contro il giudizio della Commissione federale di ricorso in materia d'AVS/AI per le persone residenti all'estero del 18 ottobre 2005.

Fatti:
A.
Mediante decisione del 25 ottobre 1996 e con effetto dal 1°settembre 1992, l'Ufficio AI del Cantone Ticino ha posto V._____, cittadino spagnolo nato nel 1955, al beneficio di una rendita intera dell'assicurazione svizzera per l'invalidità stante un grado d'invalidità del 75%.

In occasione di una procedura di revisione promossa nel 1998 non è emersa alcuna modifica di rilievo del grado d'invalidità dell'assicurato, per cui il 26 maggio 1998 il diritto alla rendita intera è stato confermato.

In sede di una nuova procedura di revisione avviata nel marzo 2002, l'Ufficio AI per gli assicurati residenti all'estero (UAI), divenuto nel frattempo competente a seguito del rimpatrio dell'assicurato, ne ha stabilito il grado d'invalidità al 54% e sostituito, a partire dal 1°febbraio 2004, la rendita intera con una mezza prestazione per decisione del 19 dicembre 2003.

Con provvedimento del 10 agosto 2004 l'UAI ha accolto parzialmente l'opposizione interposta dall'assicurato, nel senso che, annullata la decisione litigiosa, gli ha riconosciuto il diritto a tre quarti di rendita a far tempo dal 1°febbraio 2004. Secondo l'amministrazione, la procedura di revisione non aveva evidenziato una modifica dello stato di salute dell'interessato. La decisione iniziale dell'Ufficio AI del Cantone Ticino risultava però manifestamente errata in quanto non era stato effettuato il necessario raffronto dei redditi ai fini di un corretto calcolo del grado d'invalidità, che avrebbe dovuto essere pari, alla luce dei dati statistici del 1996, al 69%.
B.
Avverso la decisione su opposizione l'assicurato si è aggravato alla Commissione federale di ricorso in materia d'AVS/AI per le persone residenti all'estero (dal 1°gennaio 2007: Tribunale amministrativo federale), la quale, dopo avere invitato l'amministrazione a procedere a un ulteriore raffronto dei redditi, tenendo conto dei dati economici riferiti al 2004, che ha prodotto un grado d'invalidità del 68%, ha respinto il gravame per pronuncia del 18 ottobre 2005. I primi giudici hanno reputato che le premesse per procedere ad un riesame della decisione

iniziale di assegnazione della rendita intera non fossero adempiute, ammettendo tuttavia i presupposti per una revisione della prestazione.
C.
Assistito dall'Organizzazione Cristiano-Sociale Ticinese (OCST) l'assicurato ha interposto ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale delle assicurazioni (dal 1°gennaio 2007: Tribunale federale), al quale chiede l'annullamento del giudizio commissionale e della decisione su opposizione nonché il ripristino della rendita intera a decorrere dal 1°febbraio 2004. Dei motivi si dirà, per quanto occorra, nei considerandi.

L'UAI si rimette al giudizio di questa Corte, mentre l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha rinunciato a determinarsi.

Diritto:
1.
Il 1°gennaio 2007 è entrata in vigore la legge federale sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF; RS 173.110; RU 2006 1205, 1241). Poiché la decisione impugnata è stata pronunciata precedentemente a questa data, la procedura resta disciplinata dall'OG (art. 132 cpv. 1 LTF; DTF 132 V 393 consid. 1.2 pag. 395).
2.
Oggetto del contendere è la sostituzione della rendita intera d'invalidità in precedenza erogata al ricorrente con una prestazione di tre quarti con effetto dal 1°febbraio 2004.
3.
Il giudizio impugnato concerne prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità. Giusta l'art. 132 cpv. 1 OG nella versione di cui alla cifra III della legge federale del 16 dicembre 2005 concernente la modifica della LAI (in vigore dal 1°luglio 2006), in deroga a quanto previsto dagli art. 104 e 105 OG, questo Tribunale può, nell'ambito di una procedura vertente sull'assegnazione o il rifiuto di prestazioni assicurative, anche esaminare l'adeguatezza della decisione querelata e non è vincolato dall'accertamento die fatti da parte dell'istanza precedente. A norma dell'art. 132 cpv. 2 OG, queste deroghe non si applicano se il giudizio impugnato concerne prestazioni dell'AI. Nondimeno, secondo la cifra II lett. c della legge del 16 dicembre 2005, il diritto previgente si applica ai ricorsi pendenti davanti a questa Corte al momento dell'entrata in vigore della modifica. Poiché al 1°luglio 2006 il presente ricorso era pendente dinanzi a questo Tribunale, il suo potere cognitivo è regolato dal previgente art. 132 OG, il cui tenore corrisponde al nuovo cpv. 1.
4.
La legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) del 6 ottobre 2000, entrata in vigore il 1°gennaio 2003, ha apportato numerose modifiche nell'ambito dell'assicurazione per l'invalidità. Dal profilo temporale sono applicabili le disposizioni in vigore al momento della realizzazione dello stato di fatto che dev'essere valutato giuridicamente o che produce conseguenze giuridiche (DTF 129 V 1 consid. 1.2 pag. 4). Ne discende che nel caso in esame, avente per oggetto una procedura di revisione di rendita avviata nel marzo 2002, si applicano da un lato le norme materiali in vigore fino al 31 dicembre 2002, per quanto attiene allo stato di fatto realizzatosi fino a tale data, mentre per il periodo dal 1°gennaio 2003 al 10 agosto 2004, data della decisione su opposizione impugnata, che delimita temporalmente il potere cognitivo del giudice, trovano invece applicazione le nuove norme (DTF 130 V 445 consid. 1 pag. 446; per quanto concerne le disposizioni formali della LPGA, immediatamente applicabili con la loro entrata in vigore al 1°gennaio 2003, cfr. DTF 130 V 1 consid. 3.2 pag. 4).
5.
Nel querelato giudizio la Commissione di ricorso ha già esattamente esposto le disposizioni della LAI, dell'OAI e della LPGA - per principio applicabili nel caso di specie anche in seguito all'entrata in vigore, il 1°giugno 2002, dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; DTF 130 V 253 consid. 2.4 pag. 257), l'Accordo avendo lasciato immutata la competenza degli Stati contraenti a definire i propri sistemi di sicurezza sociale (art. 8 ALC in relazione con l'art. 1 cpv. 1 Allegato II ALC e la sua Sezione A) - disciplinanti la revisione di una rendita dell'assicurazione per l'invalidità.

A tale esposizione si deve fare riferimento non senza tuttavia rilevare che questo Tribunale, modificando la sua precedente giurisprudenza, ha recentemente stabilito che, come nel caso di nuova domanda, anche nell'ambito

di una revisione della rendita (su richiesta o d'ufficio), il punto di partenza per la valutazione di una modifica del grado di invalidità suscettivo di incidere notevolmente sul diritto alla prestazione costituisce, dal profilo temporale, l'ultima decisione cresciuta in giudicato che è stata oggetto di un esame materiale del diritto alla rendita dopo contestuale accertamento pertinente dei fatti, apprezzamento delle prove e confronto dei redditi (DTF 133 V 108 consid. 5 pag. 110). Al riguardo si rammenta inoltre che costituisce motivo di revisione della rendita d'invalidità ogni modifica rilevante nelle circostanze di fatto suscettibile di influire sul grado d'invalidità e, quindi, sul diritto alla pensione. Di conseguenza, si può procedere alla revisione della rendita non soltanto nel caso di una modifica sensibile dello stato di salute, bensì anche qualora le conseguenze dello stesso sulla capacità di guadagno, pur essendo esso rimasto immutato, abbiano subito una modifica notevole (DTF 130 V 343 consid. 3.5
pag. 349, 113 V 273 consid. 1a pag. 275; vedi pure DTF 112 V 371 consid. 2b pag. 372 e 387 consid. 1b pag. 390).

Giova poi ribadire che secondo l'art. 28 cpv. 1 LAI, nella versione in vigore fino al 31 dicembre 2003, l'assicurato aveva diritto a una rendita intera se era invalido almeno al 66 2/3%, mentre lo stesso disposto nel tenore introdotto il 1°gennaio 2004 dalla 4a revisione legislativa presuppone un tasso d'invalidità del 70% ai fini dell'erogazione di una prestazione intera.

È utile ancora osservare che i concetti di incapacità al lavoro, d'incapacità al guadagno, d'invalidità, di metodo di raffronto dei redditi e di revisione (della rendita d'invalidità e di altre prestazioni durevoli) formulati dalla LPGA corrispondono alle nozioni precedentemente sviluppate dalla giurisprudenza nell'ambito dell'assicurazione per l'invalidità (DTF 130 V 343).

Va infine soggiunto che, giusta l'art. 53 cpv. 2 LPGA, l'assicuratore può tornare sulle decisioni o sulle decisioni su opposizione formalmente passate in giudicato se è provato che erano manifestamente errate e se la loro rettifica ha una notevole importanza. Il riesame è quindi ora esplicitamente disciplinato al predetto disposto, che codifica la giurisprudenza precedente alla sua entrata in vigore (cfr. sentenza C 341/05 del 7 giugno 2006, consid. 2).
6.
Nella presente fattispecie, le parti sono concordi nel ritenere che le condizioni di salute dell'insorgente sono rimaste invariate, nel senso che non è intervenuto nessun miglioramento nel periodo in esame intercorrente tra la decisione di assegnazione della rendita intera (in seguito confermata informalmente dall'amministrazione) e il provvedimento in lite. La circostanza trova pure riscontro negli atti medici all'inserto. Incontestato è inoltre il reddito da valido determinato dall'amministrazione e ripreso dalla pronuncia commissionale impugnata, corrispondente al salario che l'assicurato percepiva senza l'invalidità, adeguato al rincaro. Unico oggetto litigioso resta in sostanza il reddito da invalido.

Al riguardo il ricorrente critica in particolare il fatto che l'istanza precedente, dopo avere ritenuto inammissibile un riesame della precedente decisione dell'amministrazione a seguito di un cambiamento di prassi, ha proceduto a un nuovo raffronto dei redditi sulla base di altri criteri, modificando l'ammontare del reddito da invalido in applicazione dei criteri giurisprudenziali sanciti in DTF 129 V 472 e 126 V 75. Nega inoltre l'intervento di una notevole modifica del grado d'invalidità.
7.
Da quanto precede emerge che la revisione della rendita è stata in concreto ammessa non tanto per una modifica delle circostanze di fatto, bensì - anche se solo implicitamente - alla luce di un intervenuto cambiamento di giurisprudenza, operato da questa Corte in relazione alle modalità di fissazione del reddito da invalido applicate dal Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino negli anni novanta.

Al riguardo va rilevato che, secondo la giurisprudenza, una nuova prassi amministrativa o giudiziaria - contrariamente alla modifica del diritto oggettivo - non giustifica, di principio, l'adeguamento di una rendita in corso a sfavore dell'assicurato (DTF 129 V 200 consid. 1.2 pag. 202, 121 V 157 consid. 4a pag. 161, 120 V 128 consid. 3b pag. 131; SVR 2001 AlV no. 4 pag. 10 consid. 3b, C 222/99). In effetti essa si applica solo alle procedure pendenti e ai casi futuri e quindi non alle decisioni già passate in giudicato (DTF 122 V 182 consid.

3b pag. 184, 119 V 410 consid. 3 pag. 412; sentenza I 16/02 del 21 marzo 2002).

Tuttavia, anche una modifica giurisprudenziale può eccezionalmente giustificare una revisione della rendita e meglio nel caso in cui una nuova prassi sia di tale portata che la sua inosservanza costituirebbe una violazione del principio dell'uguaglianza di trattamento, in particolare nel caso in cui le decisioni fondate sulla precedenti prassi sarebbero valide solo per pochi assicurati (DTF 129 V 200 consid. 1.2 pag. 202, 121 V 157 consid. 4 pag. 161, 120 V 128 consid. 3c pag. 132, 115 V 308 consid. 4a/dd pag. 314). In tale ipotesi le conseguenze che derivano dal cambiamento di giurisprudenza sono in pratica identiche a quelle provocate da una modifica del diritto oggettivo (DTF 112 V 387 consid. 3c pag. 394). In simili condizioni la nuova giurisprudenza si applica ex nunc e pro futuro anche se è sfavorevole alla persona interessata (DTF 129 V 200 consid. 1.2 pag. 202, 120 V 128 consid. 3c pag. 132; SVR 2001 AlV no. 4 pag. 10 consid. 3b, C 222/99).

A proposito della menzionata modifica di prassi, riguardante in particolare il Cantone Ticino, giova ricordare che negli anni dal 1994 al 1998 la Corte cantonale, per il calcolo della capacità di guadagno residua, riteneva quale reddito da invalido l'importo di fr. 35'000.-, che corrispondeva alla retribuzione annua media conseguibile sul mercato del lavoro ticinese da operai o impiegati non qualificati con problemi di salute in attività leggere adeguate (sentenza U 181/98 del 22 maggio 2001, consid. 2b; nel 1992 l'importo considerato era di fr. 34'000.-, nel 1993 di fr. 34'500.- per la manodopera maschile: SVR 1996 UV no. 55 pag. 186 consid. 2.11).

La questione dei salari medi fondati su dati statistici, cui pure la predetta prassi giudiziaria si riferiva, è tuttavia stata oggetto di una sentenza del Tribunale federale delle assicurazioni pubblicata in DTF 126 V 75. In tale sentenza di principio, la Corte ha in sostanza stabilito che ai fini della determinazione del reddito da invalido fa stato in primo luogo la situazione professionale e salariale concreta dell'interessato. Qualora difettino indicazioni economiche effettive, possono, conformemente alla giurisprudenza, essere ritenuti i dati forniti dalle statistiche salariali. La questione di sapere se e in quale misura, nel singolo caso, i salari fondati su dati statistici debbano essere ridotti dipende dall'insieme delle circostanze personali e professionali concrete (limitazione addebitabile al danno alla salute, età, anni di servizio, nazionalità e tipo di permesso di dimora, grado di occupazione), criteri, questi, che l'amministrazione è tenuta a valutare globalmente. La Corte ha precisato al riguardo che una deduzione globale massima del 25% del salario statistico permette di tenere conto delle varie particolarità suscettibili di influire sul reddito del lavoro. Tale deduzione non è tuttavia automatica, ma deve essere
valutata di caso in caso. È in ogni modo compito dell'amministrazione e, nell'eventualità di ricorso, del giudice del merito motivare l'entità della deduzione, fermo restando che quest'ultimo non può scostarsi dalla valutazione dell'amministrazione senza fondati motivi (DTF 126 V 75 consid. 5b/dd pag. 80 e consid. 6 pag. 81). Questi principi sono stati confermati dal Tribunale federale delle assicurazioni in DTF 129 V 472.

Alla luce di questi principi questo Tribunale ha quindi ritenuto che la prassi della Corte cantonale ticinese, secondo cui il presunto reddito da invalido realizzabile, su un mercato del lavoro equilibrato, da lavoratrici e lavoratori poco o non qualificati in attività confacenti allo stato di salute veniva valutato senza particolare riferimento alle circostanze specifiche del caso concreto, ma secondo criteri uniformi, non soddisfaceva le esigenze poste dalla nuova giurisprudenza precitata (sentenza I 411/98 del 30 giugno 2000, consid. 5, più volte riconfermata in seguito).
8.
Secondo questa Corte, nel caso concreto i presupposti per adeguare eccezionalmente la rendita d'invalidità assegnata al ricorrente con effetto dal 1°settembre 1992, in seguito al cambiamento di giurisprudenza sancito dal Tribunale federale delle assicurazioni, non sono dati, non essendo la modifica di prassi succitata paragonabile ad un cambiamento del diritto oggettivo.

Da un lato, infatti, la modifica di prassi toccava unicamente il Cantone Ticino; inoltre, la giurisprudenza cantonale non è più stata accettata non in quanto non conforme alla situazione economica ticinese, bensì poiché troppo poco differenziata e quindi non sufficientemente rispettosa delle peculiarità del caso concreto. Va ancora aggiunto che se non fosse intervenuto un cambiamento di legge nel frattempo, nella fattispecie la modifica del grado d'invalidità non sarebbe stata rilevante, in quanto anche un grado del 69% avrebbe dato diritto, prima del

1°gennaio 2004, ad una rendita intera. Non si deve infine dimenticare che la revisione della rendita è stata avviata all'inizio del 2002 e che la procedura di revisione è durata quasi due anni. In tali circostanze, l'applicabilità delle nuove disposizioni al caso concreto appare del tutto casuale. In simile ipotesi quindi un'applicazione della nuova giurisprudenza creerebbe ulteriori disparità di trattamento.

La questione non necessita tuttavia di essere risolta in concreto in quanto l'ammontare del reddito da invalido così come anche il grado d'invalidità proposto dall'amministrazione e dalla Commissione di ricorso non sono conformi alla giurisprudenza federale in vigore, anche ammettendo l'adeguamento della rendita per cambiamento di giurisprudenza, nella misura in cui il reddito da invalido stabilito estrapolando alcune professioni dalla tabella TA1 dell'inchiesta svizzera sulla struttura dei salari (ISS) relativa al 2002 è stato ridotto soltanto nella misura del 10%.
9.
In effetti, in casi in cui vi è inabilità lavorativa totale nella professione precedentemente svolta, di regola pesante, e altresì parziale in altre professioni sostitutive esigibili, questa Corte ha ripetutamente ammesso una riduzione del 20%. Nel caso in esame va inoltre considerata l'età dell'assicurato, nato nel 1955 (si vedano in proposito le sentenze, concernenti fattispecie simili a quella in esame, I 645/00 del 29 marzo 2001 [riduzione del 25%], U 75/03 del 12 ottobre 2006 [riduzione del 22,5%], I 282/01 del 4 ottobre 2001 [riduzione del 20%], I 306/99 del 5 settembre 2001 [riduzione del 20%], I 215/01 del 29 agosto 2001 [riduzione del 20%], I 139/97 del 4 marzo 1998 [riduzione del 20%]e U 159/00 del 7 novembre 2003 [riduzione del 15%]).

Visto quanto precede, appaiono dati seri e fondati motivi per scostarsi dalle conclusioni del Tribunale di prime cure e dell'amministrazione per quanto concerne la misura della riduzione del reddito da invalido e per ritenere che a una persona nelle condizioni del ricorrente debba essere senz'altro concessa una deduzione tra il 15 e il 20%.

Orbene, applicando i medesimi parametri ritenuti dall'amministrazione ai fini del raffronto dei redditi operato in sede di ricorso di prima istanza, ma elevando la riduzione dal 10% al 17,5%, si giunge ad un tasso d'invalidità arrotondato del 71% (5'134.47 - 1'500.39 x 100 : 5'134.47 = 70,77%). Ne segue che non vi è alcun motivo per procedere ad una revisione della rendita, non essendosi il grado di invalidità modificato in misura rilevante per il diritto alla prestazione (v. consid. 5).
10.
Per quanto riguarda infine l'eventuale possibilità di un riesame ai sensi dell'art. 53 cpv. 2 LPGA, occorre rilevare che se è vero che non risulta agli atti alcun documento da cui si possa dedurre quale sia il calcolo che l'Ufficio AI del Cantone Ticino ha posto alla base del grado di invalidità, come indicato dall'autorità commissionale, l'amministrazione ha senz'altro applicato la notoria prassi in vigore nel Cantone Ticino negli anni novanta (cfr. consid. 7), a quel tempo non ancora sconfessata dal Tribunale federale delle assicurazioni. Considerando infatti, per il 1993, un reddito da invalido pari al 40% di fr. 34'500.- (fr. 13'800.-) e ponendolo a confronto con un reddito da valido di fr. 54'800.-, si giunge ad un grado di invalidità del 74,81%. In simili condizioni non si può pertanto affermare che la decisione iniziale fosse manifestamente errata. Del resto, come precisato al considerando precedente, anche ammettendo che lo fosse, la modifica non sarebbe di rilevante importanza, in quanto l'assicurato avrebbe in ogni caso diritto ad una rendita intera.
11.
Ne consegue pertanto che, in accoglimento del gravame, la pronuncia commissionale e la decisione su opposizione in lite devono essere annullate, mentre al ricorrente è riconosciuto il diritto ad una rendita d'invalidità intera anche a far tempo dal 1°febbraio 2004.
12.
Vertendo sull'assegnazione o il rifiuto di prestazioni assicurative, la procedura è gratuita (art. 134 OG nella versione in vigore fino al 30 giugno 2006; cfr. ad esempio la sentenza I 698/04 del 16 ottobre 2006, consid. 6). Vincente in causa e patrocinato da un sindacato, l'insorgente ha diritto a ripetibili (art. 159 in relazione con l'art. 135 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.

In accoglimento del ricorso di diritto amministrativo, il giudizio commissionale del 18 ottobre 2005 e la decisione su opposizione 10 agosto 2004 dell'Ufficio AI per gli assicurati residenti all'estero sono annullati, al ricorrente essendo riconosciuto il diritto a una rendita d'invalidità intera anche posteriormente al 1°febbraio 2004.
2.
Non si percepiscono spese giudiziarie.
3.
L'amministrazione opponente verserà al ricorrente la somma di fr.1'500.- (comprensiva dell'imposta sul valore aggiunto) a titolo di indennità di parte per la procedura federale.
4.
La presente sentenza sarà intimata alle parti, al Tribunale amministrativo federale, Berna, alla Cassa svizzera di compensazione e all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.
Lucerna, 2 maggio 2007
In nome della II Corte di diritto sociale
del Tribunale federale svizzero
Il giudice presidente: Il cancelliere: