Urteilskopf

115 V 16

4. Sentenza del 28 febbraio 1989 nella causa B. contro Cassa di compensazione della Società svizzera degli impresari-costruttori e Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino
Regeste (de):
Art. 28 Abs. 1ter IVG, Art. 2 und 8 lit. e des schweizerisch-italienischen Abkommens über Soziale Sicherheit vom 14. Dezember 1962: Ausrichtung von Zusatzleistungen im Ausland.

Art. 28 Abs. 1ter Satz 2 IVG (in Kraft seit 1. Januar 1988), welcher es untersagt, den Bezügern von Renten, die einem Invaliditätsgrad von weniger als 50% entsprechen, Zusatzleistungen für Angehörige auszurichten, die ihren Wohnsitz und ihren gewöhnlichen Aufenthalt nicht in der Schweiz haben, steht zu den Bestimmungen des schweizerisch-italienischen Abkommens über Soziale Sicherheit nicht in Widerspruch.

Regeste (fr):
Art. 28 al. 1ter LAI. art. 2 et 8 let. e de la convention du 14 décembre 1962 entre la Confédération suisse et la République italienne relative à la sécurité sociale: Versement de rentes complémentaires à l'étranger.

L'art. 28 al. 1ter, deuxième phrase, LAI (en vigueur depuis le 1er janvier 1988), qui exclut le versement de rentes complémentaires pour les proches d'un bénéficiaire d'une rente correspondant à un degré d'invalidité inférieur à 50%, s'ils n'ont pas leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse, ne contredit pas les dispositions de la convention italo-suisse de sécurité sociale.

Regesto (it):
Art. 28 cpv. 1ter LAI, art. 2 e 8 lett. e della Convenzione 14 dicembre 1962 tra la Confederazione svizzera e la Repubblica italiana relativa alla sicurezza sociale.

Versamento di prestazioni completive all'estero.

La normativa di cui all'art. 28 cpv. 1ter seconda frase LAI, vigente dal 1o gennaio 1988, che inibisce il versamento delle prestazioni completive ai congiunti di un beneficiario di rendita per un grado di invalidità inferiore al 50% non domiciliati e dimoranti abitualmente in Svizzera non contraddice il diritto convenzionale italo-svizzero in materia di sicurezza sociale.

Sachverhalt ab Seite 17

A.- Orazio B., cittadino italiano nato nel 1938, residente in Svizzera, presentò il 14 ottobre 1986 una domanda di prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità. La Commissione dell'assicurazione per l'invalidità del Cantone Ticino ritenne un tasso di invalidità del 35% e, una volta riconosciuti i presupposti del caso economicamente rigoroso, la Cassa di compensazione della Società svizzera degli impresari-costruttori, mediante decisione 12 febbraio 1988, gli assegnò una mezza rendita d'invalidità dal 1o giugno 1987 al 31 dicembre 1987, nonché rendite completive per la moglie e due figli, residenti in Italia. Mediante provvedimento di stessa data, la Cassa di compensazione concesse all'assicurato una mezza rendita d'invalidità dal 1o gennaio 1988 senza erogare le

prestazioni completive ai congiunti.

B.- Orazio B. è insorto proponendo ricorso al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino. Argomentò che la soppressione delle rendite completive avrebbe contraddetto gli art. 2 e 8 della Convenzione italo-svizzera relativa alla sicurezza sociale. Con giudizio 25 maggio 1988 il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino ha disatteso il gravame. In sostanza i primi giudici hanno ritenuto che la disposizione contenuta all'art. 28 cpv. 1ter LAI, in vigore dal 1o gennaio 1988, inibiva il pagamento delle rendite completive senza violare le disposizioni della Convenzione.

C.- Orazio B. interpone ricorso di diritto amministrativo a questa Corte. Afferma che preliminarmente deve essere esaminato se ai congiunti residenti in Italia di assicurati italiani sia da applicare l'art. 28 cpv. 1ter LAI. A suo parere, da ritenere non è solo la LAI, ma anche la Convenzione italo-svizzera e in

particolare l'art. 8 lett. e della stessa, conformemente alla prassi sinora seguita secondo cui le rendite complementari erano da erogare anche ai familiari dimoranti in Italia. La parte svizzera avrebbe segnalato a quella italiana la disponibilità di erogare le rendite completive ai familiari in Italia anche nei casi di rigore, purché l'assicurato avesse conservato il domicilio svizzero. Quindi l'interpretazione assegnata alla norma sarebbe tale da violare gli impegni assunti da una parte, non disdicibili attraverso un atto legislativo unilaterale. L'art. 28 cpv. 1ter LAI non sarebbe prevalente rispetto all'art. 8 lett. e della Convenzione. Né opponibile sarebbe la circostanza che la nuova norma vale, ai sensi dell'art. 2 della Convenzione, non solo per gli assicurati stranieri, ma anche per quelli svizzeri. La Cassa di compensazione e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali propongono la reiezione del gravame.

Erwägungen

Diritto:

1. (Cognizione; art. 132 OG)

2. a) Secondo l'art. 28 cpv. 1 LAI, nel tenore vigente sino al 31 dicembre 1987, il diritto alla rendita d'invalidità intera è dato quando l'assicurato è invalido per almeno i due terzi, e il diritto alla mezza rendita, quando egli è invalido per almeno la metà. Nei casi rigorosi, la mezza rendita può già essere assegnata quando l'assicurato è invalido per almeno un terzo. L'art. 28 LAI in vigore dal 1o gennaio 1988 dispone al cpv. 1 che il diritto alla rendita, rispettivamente di un quarto, della metà o intera è subordinato all'esistenza di un grado di invalidità rispettivamente di almeno il 40%, il 50% o il 66 2/3%. Il cpv. 1bis di questa norma prevede che nei casi di rigore il diritto alla mezza rendita nasce con un grado di invalidità del 40% almeno. Per il cpv. 1ter, poi, le rendite per un grado di invalidità inferiore al 50% sono versate solo ad assicurati che sono domiciliati e dimorano abitualmente in Svizzera. Questo presupposto deve essere adempiuto anche per i congiunti per i quali è chiesta una prestazione. Le disposizioni transitorie relative alla modificazione della legge prevedono che, dalla sua entrata in vigore, il nuovo art. 28 è applicabile anche alle rendite in corso, con certe restrizioni (cpv. 1). Più precisamente, le rendite assegnate in base a un grado di invalidità inferiore al 40% debbono essere rivedute (art. 41 LAI)

entro un anno dall'entrata in vigore della legge. Se la revisione rileva un grado d'invalidità del 33 1/3% almeno, l'importo della rendita in corso è mantenuto fintanto che siano adempiuti i presupposti per i casi di rigore (cpv. 2). Infine, il Consiglio federale disciplina il passaggio dal vecchio al nuovo diritto per gli assicurati all'estero (cpv. 3). Facendo uso di questa delega, l'autorità esecutiva federale, nelle disposizioni transitorie all'OAI, ha stabilito che il nuovo tenore dell'art. 28 LAI vale pure, dalla sua entrata in vigore, per le rendite versate a persone residenti all'estero.
b) Giusta l'art. 2 della Convenzione 14 dicembre 1962 tra la Svizzera e la Repubblica italiana relativa alla sicurezza sociale, con riserva delle disposizioni convenzionali stesse, i cittadini svizzeri e italiani godono della parità di trattamento. Deroga al principio di parità di trattamento è data segnatamente dall'art. 8 lett. e della Convenzione, secondo il quale le rendite ordinarie di invalidità previste per gli assicurati con grado di invalidità inferiore al 50% possono essere concesse ai cittadini italiani solo fino a quando essi conservino il loro domicilio in Svizzera.

3. Nell'evenienza concreta non è controverso - né gli atti permettono di pervenire a diverso risultato - che l'assicurato, domiciliato in Svizzera e i cui familiari risiedono in Italia, sia invalido in misura superiore ad un terzo ed inferiore alla metà. Nemmeno è contestato che siano dati i presupposti per l'assegnazione di una mezza rendita per caso di rigore ai sensi dell'art. 28 cpv. 1 seconda frase LAI nel testo vigente sino al 31 dicembre 1987 e che l'entrata in vigore con il 1o gennaio 1988 delle nuove disposizioni consenta - quantomeno nei termini e limiti contenuti nelle disposizioni transitorie - l'ulteriore erogazione della prestazione. Unico tema litigioso è quello di sapere se la normativa di cui all'art. 28 cpv. 1ter LAI vigente dal 1o gennaio 1988 è conforme al diritto convenzionale nella misura in cui non consente il versamento delle prestazioni completive ai familiari dimoranti in Italia.

4. a) Il disciplinamento legale vigente sino al 31 dicembre 1987 nulla diceva riguardo all'esigenza del domicilio in Svizzera per i beneficiari delle prestazioni completive ai familiari nell'ipotesi di una rendita per caso di rigore. Il Tribunale federale delle assicurazioni, in un caso riferito a rendite straordinarie assegnate a un assicurato italiano in Svizzera,

erogabili, conformemente agli art. 7 lett. b e 8 lett. d della Convenzione, solo in quanto egli avesse conservato il domicilio, ha però asserito che se questi adempiva i presupposti per ottenere la rendita straordinaria, altrettanto li adempiva il familiare, qualsiasi fosse stato il suo luogo di residenza: la Corte rilevava che questa soluzione derivava dalla normativa degli art. 22ter LAVS e 35 cpv. 1 LAI, i quali non subordinavano il diritto al requisito del domicilio dei familiari in Svizzera, nonché dall'art. 2 della Convenzione italo-svizzera (DTF 108 V 78). Analoghi principi vennero ribaditi in una vertenza analoga a quella in esame, in cui controverso era il versamento di rendite complementari ai familiari di un assicurato italiano in Svizzera, titolare di una mezza rendita per caso economicamente rigoroso. In particolare si affermava che non vi era motivo di non applicare la predetta giurisprudenza ai casi di rendite per caso di rigore per i quali, conformemente all'art. 8 lett. e della Convenzione, è richiesto il domicilio in Svizzera. Come per le rendite straordinarie, ha affermato la Corte, decisivo non è il diritto dei familiari alla rendita completiva, bensì quello dell'assicurato medesimo alla rendita principale (sentenza inedita 5 luglio 1985 in re V.).
Nel disegno di legge relativo alla seconda revisione dell'assicurazione per l'invalidità, il Consiglio federale

non aveva previsto di estendere il presupposto del domicilio in Svizzera ai congiunti per i quali è chiesta una prestazione, l'autorità esecutiva federale essendosi limitata a predisporre che le rendite per un grado di invalidità inferiore al 50% fossero erogate solo a persone domiciliate e dimoranti in Svizzera (FF 1985 I 74). La seconda frase dell'art. 28 cpv. 1ter LAI che prevede simile obbligo per i congiunti venne adottata su proposta commissionale da parte del Consiglio degli Stati (cfr. Boll.uff. 1985 CSt 753) e successivamente dal Consiglio nazionale. In quest'ultima sede, il Presidente della Confederazione Egli rilevò in particolare che con la modifica legislativa il Consiglio degli Stati aveva voluto "correggere" la giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni che riconosceva il diritto alla prestazione ai congiunti residenti all'estero (cfr. Boll.uff. 1986 CN 761).
b) La Convenzione italo-svizzera relativa alla sicurezza sociale non accenna al tema del diritto, nell'ipotesi di rendite per caso di rigore, alle prestazioni completive per i congiunti in Italia: ora, l'interpretazione di un accordo procede anzitutto dal testo convenzionale, senza possibilità di interpretazione estensiva o

limitativa, a meno che dal contesto e dai materiali non si possa con sicurezza dedurre che il testo non corrisponde alla volontà delle parti (DTF 113 V 103 consid. 2b). Nemmeno risulta che una parte abbia dato all'altra particolari affidamenti o assunto impegni al riguardo. Anzi, se si considera l'atteggiamento dell'autorità svizzera amministrativa, si deve dedurre il contrario dal momento che, come si è visto, solo il Tribunale federale delle assicurazioni aveva assicurato il diritto alle rendite completive ai congiunti di assicurati in Svizzera beneficiari di rendite straordinarie o di mezze rendite per casi di rigore. E ciò ritenendo l'art. 2 della Convenzione e il diritto patrio svizzero. In sostanza si era detto che il diritto alle prestazioni completive derivava dalla LAVS e dalla LAI, che l'art. 8 lett. e della Convenzione riguardava solo il beneficiario della rendita principale e che quindi parità di trattamento voleva che i congiunti in Italia del cittadino italiano fruissero dei diritti previsti dalla legislazione svizzera senza discriminazioni quo al domicilio: con ciò non si era interpretato in un modo particolare l'art. 8 lett. e della Convenzione, ma se del caso si era costatato che esso non regolava il tema litigioso. È vero ora che, prima della modificazione legislativa, si era instaurata, in via giurisprudenziale, una prassi favorevole alla tesi avanzata in sede di procedura ricorsuale. Ma essa prassi trovava fondamento su un particolare assetto legislativo, ora modificato, il quale comunque non corrispondeva ad un impegno internazionale. La parte svizzera non ha per atto unilaterale modificato il testo della Convenzione. Essa, se del caso, ha modificato la propria legge, nell'ambito dei suoi poteri autonomi, in un punto che tocca tutti gli assicurati che abbiano congiunti all'estero limitandone i diritti, senza con ciò modificare gli accordi internazionali. Che tale modifica costituisca una restrizione dei diritti di chi abbia moglie e figli all'estero pur risiedendo in Svizzera è evidente, come evidente è pure che la stessa colpisca particolarmente i lavoratori stranieri, ma con ciò non si sono violati obblighi riconosciuti dalle convenzioni. Al riguardo vuole del resto essere ribadito che il diritto dei cittadini italiani a parità di trattamento poteva essere invocato - come esattamente osservato dai primi giudici - solo se il legislatore svizzero avesse discriminato i congiunti di cittadini svizzeri all'estero da quelli dei cittadini stranieri, ma ciò non è del caso: la moglie e i figli in Italia del cittadino svizzero domiciliato

in Svizzera sono trattati allo stesso modo di quelli del cittadino italiano che abita in Svizzera. Né contro questa disposizione può essere invocato il rispetto di diritti acquisiti dal momento che, secondo la giurisprudenza, simili diritti alla prosecuzione del versamento di una prestazione in corso presuppone che essi siano stati garantiti dalla nuova legge (DTF 113 V 299).

5. Dato quanto precede il giudizio querelato merita conferma.