



**Le pensioni di inabilità al vaglio della Corte costituzionale:  
effetti, prospettive e possibili scenari futuri di cui alla sentenza n. 152 del 2020  
(Nota a sentenza)**

Sara Carnovali\*

**1. La decisione della Corte costituzionale, a partire dall'analisi del caso concreto**

Con la sentenza n. 152 del 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 38, comma 4 della legge n. 448 del 2001, (c.d. legge finanziaria 2002), «nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, dispone che i benefici incrementativi di cui al comma 1 [fino a garantire un reddito proprio pari a 516,46 euro al mese per tredici mensilità] sono concessi “ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni” anziché “ai soggetti di età superiore a diciotto anni”» (così Corte cost., sentenza n. 152 del 2020, dispositivo).

Nel dispositivo della sentenza appena citato appare, inoltre, l'espressione “nei sensi e nel termine di cui in motivazione”: da tale dicitura si evince come la motivazione vada ad integrare il dispositivo della sentenza, così che – ai fini dell'analisi della portata delle decisioni giudiziarie – è fondamentale aspettare il deposito delle motivazioni. La motivazione, infatti, consente di comprendere l'ambito degli effetti di una pronuncia, sia dal punto di vista soggettivo (quali persone saranno ricomprese, quali invece risulteranno purtroppo escluse), sia dal punto di vista temporale (efficacia della sentenza nel tempo).

Nel caso sottoposto alla Sua attenzione, la Corte costituzionale si è pronunciata con una sentenza c.d. “manipolativa”, che va cioè a “manipolare” la c.d. “norma oggetto” del giudizio di legittimità costituzionale, modificando i suoi effetti nel senso di ampliare la platea di destinatari che beneficeranno delle provvidenze in essa previste, ricomprendendo determinate categorie di soggetti che fino a quel momento risultavano, invece, escluse.

È a partire dall'analisi del caso concreto che si può comprendere quali effetti produrrà la sentenza a livello ordinamentale e, di conseguenza, anche sulle condizioni di vita delle persone con disabilità. Infatti, le sentenze della Corte costituzionale – in casi come quello qui analizzato – originano sempre da una situazione concreta, da un caso che un'autorità giurisdizionale si trova a dover esaminare e decidere durante un processo. Questo tipo di giudizi, infatti, sono denominati “giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale”: il giudizio di legittimità costituzionale si delinea cioè come “incidente” all'interno di un processo dinanzi ad un giudice, processo che verrà sospeso fino alla definizione della questione da parte della Corte costituzionale.

In questo caso, una donna con disabilità gravissima di 47 anni, invalida al lavoro al 100% (invalidità totale), adiva in secondo grado – attraverso il padre, suo tutore legale – la Corte d'Appello di Torino, chiedendo in via subordinata che le fosse riconosciuto da INPS l'incremento di cui all'articolo 38, legge n. 448 del 2001 (cfr. *supra* il dispositivo della sentenza); ciò in quanto la sua pensione di inabilità risultava assolutamente insufficiente a garantire un tenore di vita dignitoso, ovverosia quelle elementari esigenze di sostentamento che costituiscono il livello minimo per conformarsi al dettato costituzionale.





In particolare, venivano qui in rilievo i parametri di cui agli articoli 2 (principio solidaristico e di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo), 3 (principi di eguaglianza e ragionevolezza) e 38 (diritto alla previdenza e assistenza sociale) della Costituzione. La sintesi di tali principi fa sì che la Repubblica, in tutti i suoi organi, livelli ed articolazioni, debba necessariamente rimuovere gli ostacoli, di ordine economico e sociale, che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza tra cittadini – con e senza disabilità –, garantendo a tutti pari opportunità, pari “occasioni di partenza”; ciò anche attraverso l'erogazione di prestazioni assistenziali e previdenziali, che “collettivizzano” la tutela dei diritti umani delle persone in situazione di maggiore fragilità, poiché la solidarietà viene definita dalla Costituzione quale “dovere inderogabile” (cfr. art. 2 Cost.).

La Corte d'Appello di Torino, tuttavia, pur ritenendo l'ammontare della pensione di inabilità della donna assolutamente insufficiente a garantire un tenore di vita dignitoso, non poteva in autonomia ampliare l'ambito di efficacia dell'articolo 38 della legge n. 448 del 2001. Infatti, ai sensi dell'articolo 101 della Costituzione, il giudice è soggetto soltanto alla legge: ciò implica libertà interpretativa di ogni singolo giudice, ma – al contempo – costituisce anche un limite alla discrezionalità giudiziaria, non potendo nessun giudice “creare” la legge (principio di separazione dei poteri, che attribuisce il potere legislativo ai rappresentanti del popolo, che siedono in Parlamento). In questo caso la norma era chiara, nel riconoscere l'incremento della pensione di inabilità unicamente a coloro che avessero compiuto i 60 anni di età. La donna, invece, aveva a quel tempo 47 anni. La Corte d'Appello di Torino, di conseguenza, non poteva applicare la norma al caso di specie.

Ecco allora che nasce il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: se il giudice (c.d. “giudice rimettente” o “giudice a quo”) ritiene che la questione sia rilevante e non manifestamente infondata, se cioè ha il dubbio che la norma sottoposta alla sua attenzione e che è chiamato ad applicare sia incostituzionale, sospende il giudizio e rinvia la questione alla Corte costituzionale, attraverso l'atto denominato “ordinanza di rimessione”. Il giudizio concreto riprenderà a seguito della pronuncia della Corte costituzionale, la cui sentenza avrà effetto non soltanto rispetto a chi ha instaurato il giudizio (in questo caso, una donna con più di 18 anni con invalidità totale), ma anche con riferimento a tutti coloro che si troveranno nella medesima identica situazione.

Ecco allora che – più in generale, a livello sistemico – si comprendono gli effetti ordinamentali/generali che produce una sentenza della Corte costituzionale. Tali effetti fanno emergere l'importanza di riuscire a sollecitare il giudice del caso concreto nel giusto modo – attraverso gli avvocati, nonché l'importantissima attività delle associazioni rappresentative del terzo settore –, affinché sia sollevata questione di legittimità costituzionale e venga così rimossa la discriminazione; una rimozione che avverrà non soltanto a livello individuale, ma anche a livello sistemico. Infatti, come si è sopra accennato, mentre il giudizio dinanzi a un giudice ordinario ha effetto solo ed esclusivamente nei confronti della singola persona che ha fatto ricorso, al contrario, una dichiarazione di incostituzionalità della c.d. “norma oggetto” ad opera della Corte costituzionale produce effetti “*erga omnes*”: tale pronuncia, in altre parole, riguarderà tutti coloro che si troveranno nella medesima situazione della persona ricorrente, che si rivolse a suo tempo al giudice rimettente (in questo caso, la Corte d'Appello di Torino).

In sintesi, tornando al caso concreto e alla sentenza della Corte costituzionale che ne è scaturita, beneficeranno degli effetti della pronuncia del giudice delle leggi tutti coloro che si trovano nella medesima situazione della ricorrente: pertanto, avranno diritto all'incremento della pensione di inabilità – il cui esatto





importo dovrà essere (ri)calcolato dai pubblici poteri ed è soggetto a precisi presupposti o limiti reddituali – solo gli invalidi civili totali di età superiore agli anni 18.

Non solo. A differenza di altre sentenze della Corte costituzionale, la pronuncia in esame non ha effetto retroattivo, ma i suoi effetti cominceranno a prodursi “*ex nunc*”, ovvero solo per il futuro, dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza in Gazzetta Ufficiale (cfr. considerato in diritto, n. 7).

## 2. Il percorso argomentativo di cui alla sentenza: i passaggi di maggior interesse

Nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, la Corte d’Appello di Torino afferma che la condizione anagrafica del raggiungimento del sessantesimo anno di età – il presupposto/requisito che la norma individua ai fini della concessione dell’incremento della pensione di inabilità – è irragionevole, nel caso in cui (come nel caso di specie) il soggetto beneficiario si trovi «in ragione delle patologie sofferte in condizioni di gravissima disabilità e privo della benché minima capacità di guadagno» (cfr. considerato in diritto, n. 4.2).

La Corte costituzionale afferma che la questione è fondata: mentre è ragionevole prevedere un limite di età nel caso di assegni o pensioni sociali correlate al progressivo invecchiamento della persona, al contrario, risulta del tutto irragionevole stabilire un limite di età avanzata con riferimento ad erogazioni – quali, appunto, la pensione di inabilità – che si legano all’impossibilità di procacciarsi i mezzi di sostentamento necessari a vivere dignitosamente, mediante lo svolgimento di una attività lavorativa. È proprio questo secondo il caso delle pensioni di inabilità, la cui *ratio legis* giustificatrice si lega ad una condizione di fragilità della persona che certamente preesiste al compimento dei 60 anni di età. Se questa è la *ratio*, allora, risulta incostituzionale non riconoscere l’incremento di cui all’articolo 38 comma 4 della legge n. 448 del 2001 anche agli invalidi civili totali di età superiore ai 18 anni.

Ovviamente, rimane fermo il fatto che il beneficio incrementativo – così esteso – risulta subordinato al rispetto di precise condizioni reddituali (cfr. art. 38, comma 5, legge n. 448 del 2001 e considerato in diritto nn. 4.1 e 5). Questo perché, oltre agli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione (solidarietà, eguaglianza/ragionevolezza, assistenza e previdenza sociale), viene in rilievo, dall’altra parte, il principio dell’equilibrio di bilancio (articolo 81 della Costituzione).

Ecco che emerge allora l’esigenza del c.d. “bilanciamento” tra contrapposti diritti e interessi, tutti aventi rango costituzionale. Risulta cioè necessario effettuare un equo contemperamento tra tutela dei diritti fondamentali che implicano erogazioni in denaro – come accade tipicamente nella materia previdenziale e assistenziale –, e vincoli di bilancio, il cui rispetto è peraltro essenziale affinché nel corso del tempo possano continuare ad essere garantite le erogazioni appena citate.

In ogni caso, però, rimane fermo il fatto che il vincolo di bilancio non possa mai e in nessun caso prevalere sul c.d. “nucleo essenziale e indefettibile” dei principi e diritti fondamentali, la cui garanzia va sempre preservata, in quanto inerente al rispetto della dignità della persona umana; a fronte di tale nucleo incompressibile, dunque, le esigenze di contenimento della spesa pubblica soccombono sempre. Questo è un passaggio fondamentale, che ha determinato la dichiarazione di incostituzionalità (cfr. considerato in diritto, n. 6. Inoltre, su tale aspetto, cfr. per tutte Corte cost., sentenza n. 275 del 2016 sui diritti incompressibili degli studenti con disabilità al trasporto ed all’inclusione scolastica).





Tornando alle esigenze di bilanciamento appena evidenziate, è opportuno chiarire che, in materia assistenziale e previdenziale, il legislatore gode di discrezionalità nel decidere come conformarsi a Costituzione: non esiste in tale materia un unico modo di legiferare nel rispetto della Costituzione, bensì molteplici modalità attuative del dettato costituzionale, la scelta tra le quali è rimessa al detentore del potere legislativo. Quella che viene richiesta alla Corte costituzionale, in altre parole, non è una sentenza c.d. “a rime obbligate”: la Corte, pertanto, dichiara sí l’incostituzionalità della norma oggetto, ampliando la platea dei beneficiari dell’incremento di cui all’art. 38, comma 4 ma, al contempo, afferma che «non può (...) chiedersi a questa Corte anche una diretta e autonoma rideterminazione del correlativo importo, poiché un tale intervento manipolativo invaderebbe l’ambito della discrezionalità, che – nel rispetto del “limite invalicabile” di non incidenza sul nucleo essenziale e indefettibile del diritto in gioco – resta, comunque, riservata al legislatore, cui compete l’individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili (...)». Ciò, appunto, in considerazione della «pluralità di soluzioni prospettate (...), la scelta tra le quali è pur sempre demandata alla discrezionalità del legislatore» (così considerato in diritto, n. 3.5).

Spetterà dunque al decisore politico coprire gli aggravii di spesa derivanti dalla pronuncia. Ciò dovrà essere fatto tenendo in considerazione due parametri. Il primo è quello del sopra citato equilibrio di bilancio, da interpretare “in senso dinamico”, ovvero sia tenendo in considerazione anche i fattori macroeconomici (quale potrebbe essere ad es. il periodo di difficoltà economica dovuto all’epidemia da Covid-19). Il secondo parametro è quello, centralissimo e prevalente, dell’esigenza di provvedere in ogni caso “tempestivamente” – termine utilizzato dalla stessa Corte, che dunque fa un monito al legislatore –, affinché siano soddisfatti i bisogni primari delle persone con disabilità destinatarie della sentenza (cfr. considerato in diritto, n. 6).

### 3. Prospettive e possibili scenari futuri

Una ulteriore precisazione è d’obbligo. In verità, la norma sottoposta all’attenzione della Corte costituzionale (articolo 38, comma 4 della legge n. 448 del 2001) si riferiva – e continua a riferirsi – non solo agli invalidi civili totali, ma anche ad altre categorie di soggetti (sordi o ciechi civili assoluti titolari di pensione o soggetti che siano titolari di pensione c.d. “ordinaria” di inabilità ex articolo 2, legge n. 222 del 1984). Tuttavia, la Corte costituzionale dichiara incostituzionale la disposizione, estendendo l’incremento anche ai soggetti che abbiano superato la soglia della maggiore età, solo nella parte in cui la stessa si riferisce agli invalidi civili totali. Restano infatti esclusi tutti coloro che non si trovano in stato di invalidità civile totale: invalidi civili parziali, sordi, ciechi e titolari di altre pensioni di inabilità (cfr. art. 2, appena citato *supra*). Sono ricompresi nell’ambito degli effetti della sentenza, al contrario, coloro che – invalidi civili totali – percepiscono una indennità di accompagnamento, in quanto la stessa «costituisce una provvidenza specifica, funzionalmente diversa ed “aggiuntiva” rispetto alle prestazioni assistenziali connesse alle invalidità» (cfr. considerato in diritto, n. 4).

Perché tale risultato, che rimuove delle disuguaglianze, ma – a parere di chi scrive – ne fa rimanere probabilmente inalterate altre, lasciando con “l’amaro in bocca” alcuni altri soggetti che si trovano in situazioni non identiche ma simili e, dunque, anch’esse meritevoli di tutela?

La risposta è da ricercare nella necessità inderogabile di rispettare le diverse competenze e, quindi, la sfera di discrezionalità che spetta in materia assistenziale e previdenziale al legislatore, di cui si è già detto (cfr.





paragrafo precedente del presente scritto e considerato in diritto, nn. 3.5 e seguenti). La Corte costituzionale non può dunque invadere le attribuzioni che la stessa Costituzione assegna al legislatore, nel rispetto del principio di separazione dei poteri e della funzione di controllo che spetta al giudice delle leggi: potere normativo in capo al legislatore, potere di controllo di conformità a Costituzione in capo alla Corte costituzionale.

Tuttavia, la stessa Corte sembra farsi carico delle conseguenze della propria sentenza, nella parte in cui statuisce che il legislatore debba provvedere “tempestivamente” ed afferma che «resta ovviamente ferma la possibilità per il legislatore di rimodulare, ed eventualmente di coordinare in un quadro di sistema, la disciplina delle misure assistenziali vigenti (...)» (così considerato in diritto, n. 9).

A parere di chi scrive, la Corte sembra qui consapevole del fatto che la propria pronuncia rimuove sí delle disuguaglianze ma, al tempo stesso, non ricomprende – perché non può essere altrimenti – altre categorie di soggetti che, pur non vertendo in situazione identica a quella della donna che ha fatto ricorso alla Corte d’Appello di Torino, si trovano in condizioni similari o analoghe seppur differenti e, dunque, anch’esse meritevoli di tutela, come già evidenziato; tutela che potrà avvenire attraverso un ripensamento della normativa, «purché nel rispetto dei principi di proporzionalità (...) e dell’effettività dei suddetti diritti» (medesimo punto di cui *supra*).

In questo senso, gli interlocutori privilegiati diventano adesso – a seguito della sentenza della Corte costituzionale – Governo (che ha potere di iniziativa legislativa) e Parlamento. In quest’ambito, un ruolo di fondamentale importanza potrà certamente essere svolto dalle associazioni rappresentative delle persone con disabilità, attraverso l’interlocuzione con i pubblici poteri, facendosi cioè “veicolo” dei bisogni concreti delle diverse categorie di persone con disabilità, affinché i diritti non rimangano “formula vuota” ma ricevano concreta ed efficace attuazione in concreto.

In sintesi, quanto agli scenari futuri ed all’importantissimo ruolo che svolge l’associazionismo nella tutela dei diritti fondamentali delle persone con disabilità, da questa sentenza si possono ricavare – a parere di chi scrive – due aspetti di maggior rilievo.

In primo luogo, si comprende come quella assistenziale e previdenziale sia materia complessa, che coinvolge molteplici poteri ed organi dello Stato e che, per tale ragione, sentenze di questo tipo richiedano tempo per essere implementate, da parte del legislatore quanto del potere esecutivo, nelle sue diverse articolazioni ed amministrazioni (in particolare, INPS). Da questo punto di vista, si segnala il fatto che – da quanto risulta dalle prime indiscrezioni – parrebbe che il Consiglio dei Ministri stia per approvare il c.d. “decreto agosto”, estendendo i benefici incrementativi di cui alla sentenza n. 152 del 2020 ad altre ed ulteriori categorie di persone con disabilità. Si tratta senz’altro di un ulteriore passo avanti nella tutela dei diritti. Tuttavia, lascia piuttosto perplessi – sotto il profilo costituzionale delle fonti del diritto – l’utilizzo di uno strumento quale il decreto legge (che, in ogni caso, necessita della conversione in legge da parte del Parlamento, detentore del potere legislativo). Ciò anche (e soprattutto) in considerazione del fatto che agire con strumenti normativi differenti (es. legge o decreto legislativo) avrebbe fornito alle associazioni il giusto tempo per intervenire nel procedimento di formazione, fornendo il proprio imprescindibile contributo alle istruttorie (contributo che, in caso di decreto legge, dovrà invece avvenire nei tempi serratissimi della conversione in legge, cioè in 60 giorni).





In secondo luogo, dall'analisi della sentenza in oggetto emerge come l'associazionismo a tutela dei diritti delle persone con disabilità sia risorsa fondamentale, sia sul piano della tutela giurisdizionale dei diritti (dinanzi ad un giudice, il quale possa eventualmente sollevare questione di legittimità costituzionale), sia sul piano dell'interlocuzione con i pubblici poteri, monitorando l'attività parlamentare e governativa, affinché i bisogni delle persone con disabilità ricevano adeguata ed efficace tutela. Le due attività non risultano antitetiche, bensì complementari, come ben dimostra il caso in esame.

In questo senso, è da segnalare – soprattutto in prospettiva futura – il fatto che la Corte costituzionale abbia approvato di recente, nel gennaio 2020, una delibera di modifica delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, introducendo la possibilità di procedere, nell'ambito del processo costituzionale, all'audizione di esperti della materia, nonché alla presentazione di apposita memoria o opinione scritta da parte delle «formazioni sociali senza scopo di lucro e [de]i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità» (c.d. *amici curiae*) (cfr., rispettivamente, i nuovi articoli 14-bis e 4-ter). Rientrano tra questi soggetti, indubitabilmente, le organizzazioni rappresentative a difesa dei diritti fondamentali delle persone con disabilità. Come hanno evidenziato autorevoli costituzionalisti, si tratta di un primo ma importantissimo passo sulla strada del dialogo diretto tra Corte costituzionale e organizzazioni del Terzo settore.

In conclusione, la sentenza in esame rimuove delle situazioni di profonda disuguaglianza ma, purtroppo, ne lascia inalterate altre, poiché la rimozione delle stesse è compito proprio del decisore politico, nell'ambito dello spazio di discrezionalità che la Costituzione attribuisce al legislatore. Tuttavia, come si è provato a far emergere nella presente analisi, si ritiene vi siano numerosi strumenti e strade esperibili per fare in modo che la tutela dei diritti fondamentali di tutte le persone con disabilità – anche di coloro che al momento non risultano destinatarie degli effetti della recente sentenza n. 152 del 2020 – possano trovare piena tutela nel prossimo futuro, in conformità con i principi di solidarietà, eguaglianza e rispetto della dignità della persona umana.

\* Dottoressa di Ricerca (Ph.D) in Diritto costituzionale, *Independent Researcher*, Abilitata all'esercizio della Professione Forense

