



11a COMMISSIONE (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)
A.S. 1018 - DL n. 4/2019 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni) - Memoria audizione Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra – 05/02/2019

L'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra (ANVCG) è l'ente morale, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'interno, preposto per legge in Italia alla rappresentanza e tutela delle vittime civili di guerra e delle loro famiglie, anche attraverso la promozione di provvedimenti legislativi e amministrativi tesi a garantire i diritti delle benemerite categorie rappresentate.

Attualmente il Presidente Nazionale è il Cavaliere di Gran Croce Avv. Giuseppe Castronovo, cieco civile di guerra dall'età di 9 anni per lo scoppio di un ordigno bellico.

La presente memoria viene consegnata anche a nome dell'Associazione Nazionale fra Mutilati e Invalidi di Guerra, Associazione Nazionale Famiglie Caduti e Dispersi in Guerra e dell'Associazione Italiana Ciechi di Guerra, le cui categorie rappresentate percepiscono i medesimi trattamenti pensionistici delle vittime civili di guerra e quindi ne condividono le problematiche.

A) TRATTAMENTI PENSIONISTICI DI GUERRA E REDDITO DI CITTADINANZA

Il decreto-legge 28 gennaio 2019, n.4 introduce una serie di innovazioni normative nell'ambito dello stato sociale e della previdenza, orientate a garantire una maggiore protezione ai cittadini che si trovano in stato di bisogno.

Questo obiettivo viene perseguito attraverso l'istituzione del "reddito di cittadinanza" e le altre misure di carattere previdenziale e assistenziale contenute nel capo II del decreto.

Ad avviso dell'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra è di fondamentale importanza che, nell'adottare queste misure, al contrario di quanto avvenuto in norme e/o interpretazioni del passato sia remoto (ad es. in relazione all'assegno sociale) che recente (ad es. in relazione all'ISEE), sia tenuto nella giusta considerazione il carattere peculiare delle pensioni di guerra – atto risarcitorio per esplicita disposizione di legge – e che siano garantiti a pieno i diritti dei suoi titolari.

Tutti i trattamenti pensionistici di guerra – sia diretti che indiretti – sono esplicitamente dichiarati dalla legge un "atto risarcitorio, di doveroso riconoscimento e di solidarietà da parte

dello Stato nei confronti di coloro che, a causa della guerra, abbiano subito menomazioni nell'integrità fisica o la perdita di un congiunto" (art.1 D.P.R. 23 dicembre 1978, n.915).

Come diretta conseguenza, in virtù di questa loro natura risarcitoria, ai sensi dell'art. 5 della legge 8 agosto 1991, n°261, ***i trattamenti pensionistici di guerra "non costituiscono reddito. Tali somme sono, pertanto, irrilevanti ai fini fiscali, previdenziali, sanitari ed assistenziali ed in nessun caso possono essere computate, a carico dei soggetti che le percepiscono e del loro nucleo familiare, nel reddito richiesto per la corresponsione di altri trattamenti pensionistici, per la concessione di esoneri ovvero di benefici economici e assistenziali"*** (l'unica eccezione esplicitamente ammessa dal legislatore è l'assegno sociale, per la qual cosa si rinvia al punto b).

E' importante evidenziare la connessione tra la funzione risarcitoria dei trattamenti pensionistici di guerra e la loro irrilevanza: ogni qualvolta, infatti, si tiene conto dei trattamenti pensionistici di guerra al fine della valutazione complessiva del reddito, si pone nel nulla la funzione risarcitoria dei medesimi, che in ultima analisi è riconducibile al principio di cui all'art.3, comma 2, della nostra Costituzione.

Nella formulazione dell'art. 5 della legge 8 agosto 1991, n°261 risulta chiarissima la volontà del legislatore di escludere la rilevanza di tutti i trattamenti pensionistici, in virtù della loro natura risarcitoria, in qualsiasi fattispecie che comporta la valutazione del reddito complessivo degli interessati. Questa norma è, infatti, pacificamente riconosciuta come "norma speciale" e quindi prevalente rispetto alle disposizioni generali a favore della collettività.

A conferma di questa natura, si ricorda a titolo di esempio che l'INPS ha riconosciuto che la disposizione di cui all'art.5 della legge 8 agosto 1991, n. 261 è *"stata voluta proprio per sottolineare il carattere ininfluente del trattamento pensionistico di guerra in tutte quelle circostanze nelle quali la sua percezione non sia dichiarata espressamente incompatibile da apposita legge"* (circolare n.268 del 25 novembre 1991 e n.119 dell'8 ottobre 2007) e su questa base ha stabilito l'irrilevanza dei trattamenti pensionistici di guerra anche a fronte di leggi che prevedevano la rilevanza di *"redditi di qualsiasi natura, compresi i redditi esenti da imposte"* (orientamento ribadito nel messaggio n. 10462 dell'1/7/2013 e altri di simile argomento).

Purtroppo in tempi recenti, questo pur chiaro dettato normativo è stato contraddetto in alcune circostanze, la più importante delle quali è la determinazione dei redditi per il calcolo dell'ISEE rispetto a cui, a causa di una a nostro avviso errata interpretazione ministeriale, sono considerate rilevanti le pensioni di guerra indirette.

Per le suesposte ragioni è di fondamentale importanza che nel testo definitivo del provvedimento venga chiarito in modo esplicito e inequivocabile che nel reddito da considerare ai fini dell'accesso al "reddito di cittadinanza" non debbano in alcun modo essere considerati i trattamenti pensionistici di guerra. A tal fine, ad avviso dell'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra, devono essere introdotte nel testo normativo due precisazioni:

1) nell'art.2, comma 6, laddove si definiscono i redditi rilevanti deve essere ribadita l'irrilevanza dei trattamenti pensionistici di guerra ai sensi del sopra citato dell'art. 5 della legge 8 agosto 1991, n°261;

2) è necessaria una norma interpretativa che chiarisca una volta per tutte che la norma di cui all'art. 5 della legge 8 agosto 1991, n°261 è operativa anche nei confronti dell'ISEE.

B) TRATTAMENTI PENSIONISTICI DI GUERRA E ASSEGNO SOCIALE

Il reddito di cittadinanza si inserisce nel quadro delle misure di sostegno ai cittadini in condizione di bisogno, che prevede anche altre misure tra cui una delle più rilevanti è l'assegno sociale.

Come accennato sopra, la fondamentale norma sull'irrilevanza dei trattamenti pensionistici di guerra – l'art. 5 della legge 8 agosto 1991, n°261 – nella volontà del legislatore trova come unica eccezione la pensione o assegno sociale, rispetto cui i trattamenti pensionistici di guerra sono computati nel reddito degli interessati in forza del rinvio che l'art.77, comma 2, del testo unico in materia di pensioni guerra (D.P.R. 23 dicembre 1978, n°915) fa alla norma speciale di cui all'art.26 della legge 30 aprile 1969, n°153¹ e successive modificazioni e dei criteri disposti dall'art.3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n°335.

Quest'ultima norma in particolare dispone che, per la concessione dell'assegno sociale, nella valutazione del reddito si deve tener conto di tutti i redditi di qualsiasi natura, ivi compresi quelli esenti da imposte, tranne i T.F.R., le loro anticipazioni e il reddito della casa di abitazione.

Il successivo comma 7 prevede che per quanto non diversamente disposto dalla legge, si applica la legge n°153/69 che prevede, come detto sopra, la rilevanza delle pensioni di guerra nel computo del reddito per la pensione sociale.

Come si può notare, queste norme producono una situazione di evidente ingiustizia e discriminazione, in quanto annullano il valore risarcitorio delle pensioni di guerra proprio nei confronti dei soggetti più bisognosi, impedendogli loro di accedere all'assegno sociale.

La pensione di guerra, non considerata ai fini reddituali per l'attribuzione di qualsiasi altro trattamento previdenziale o assistenziale, non dovrebbe quindi essere computata a maggior ragione nel reddito massimo stabilito per l'accesso alla pensione o all'assegno sociale, che ha una funzione di sostegno che l'art.38 della Costituzione garantisce a tutti cittadini, funzione questa totalmente diversa da quella risarcitoria propria delle pensioni di guerra.

¹ "Ai cittadini italiani, residenti nel territorio nazionale, che abbiano compiuto l'età di 65 anni, che non risultino iscritti nei ruoli dell'imposta di ricchezza mobile e - se coniugati - il cui coniuge non risulti iscritto nei ruoli dell'imposta complementare sui redditi, è corrisposta, a domanda, una pensione sociale non reversibile di lire 156.000 annue da ripartire in 13 rate mensili di lire 12.000 ciascuna, a condizione che non abbiano titolo a rendite o prestazioni economiche previdenziali, con esclusione degli assegni familiari, od assistenziali, ivi comprese le pensioni di guerra, con l'esclusione dell'assegno vitalizio annuo agli ex combattenti della guerra 1915-18 e precedenti, erogate, con carattere di continuità, dallo Stato, da altri enti pubblici o da Paesi esteri e che, comunque, non siano titolari di redditi a qualsiasi titolo di importo pari o superiore a lire 156.000 annue. Da calcolo dei redditi è escluso il reddito dominicale della casa di abitazione"

L'irrazionalità di questa normativa, che colpisce i pensionati di guerra in condizioni economiche più indigenti, è divenuta ancora più evidente con l'introduzione del "minimo garantito" per i pensionati a basso reddito, disposto dall'art.38 della legge 28 dicembre 2001, n°448.

La *ratio* di tale intervento è appunto assicurare alle fasce più deboli di popolazione in età avanzata i mezzi sufficienti per espletare i bisogni fondamentali della vita quotidiana, attraverso la concessione di una maggiorazione su alcuni trattamenti pensionistici (assegno sociale, pensioni minime ecc.) fino alla soglia di €.516,46, pari a £.1.000.000, mensili (cifra poi aggiornata al costo della vita in anno in anno, fino al valore nel 2018 di €. 643,86).

I trattamenti pensionistici di guerra sono rimasti esclusi da tale misura, proprio in virtù della loro natura indennitaria e risarcitoria, ma ciò causa una grave distorsione nei casi in cui la pensione di guerra, impedendo l'acquisizione della pensione o dell'assegno sociale, viene, come detto, ad assumere di fatto una funzione assistenziale.

Si consideri ad esempio il caso di una vedova di guerra di un invalido di 1^a categoria, titolare solo del trattamento erogato a tale titolo: essendo questo pari a €.474,86, non può accedere all'assegno sociale per superamento dei limiti di reddito, ma non può neanche fruire dell'incremento di cui all'art.38 della legge 28 dicembre 2001, n°448, mancando la titolarità di uno dei trattamenti ivi elencati.

In pratica, in una simile ipotesi la pensione di guerra non solo non svolge la funzione risarcitoria sua propria, ma finisce con il danneggiare il soggetto, perché in sua assenza potrebbe fruire dell'assegno sociale incrementato fino a €. 643,86 (cifra aggiornata al 2018) ai sensi del più volte citato art.38 della legge 28 dicembre 2001, n°448.

Non si tratta di casi ipotetici, perché alcuni assistiti dall'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra si trovano davvero in questa condizione di sfavore.

Ad aumentare ancora di più il carattere paradossale di questa normativa, va infine considerato che i trattamenti pensionistici di guerra rilevano ai fini della concessione dell'assegno sociale, ma sono irrilevanti ai fini del calcolo del reddito per avere accesso alla maggiorazione sociale di cui sopra²!

Data questa vicenda, non è da escludere che simili effetti altamente distorsivi possano verificarsi anche in relazione al "reddito di cittadinanza".

Sono queste le ragioni – di diritto e di equità sociale – per cui da sempre l'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra Onlus si è da sempre battuta per ottenere l'irrilevanza delle pensioni di guerra ai fini della concessione della pensione o assegno sociale.

² Circolare INPS n. 44 del 1° marzo 2002, punto n.5

L'art.50, comma 3, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n°248³, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), ha aggiunto un ulteriore motivo per questa rivendicazione, a causa della disparità di trattamento che esso ha introdotto: tale norma, infatti, dichiara l'irrelevanza ai fini della concessione della pensione o assegno sociale dei trattamenti pensionistici percepiti dagli ex-deportati nei campi KZ (legge n°791/1980) e dai perseguitati politici e razziali (legge n°96/1955).

Tali trattamenti hanno con tutta evidenza la medesima natura risarcitoria delle pensioni di guerra, come provato dal fatto che ne condividono in gran parte la normativa generale. Questo principio è stato esplicitamente riconosciuto dallo stesso Ministero dell'Economia e dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti nella discussione che ha poi portato alla sentenza n. 26/2015/QM delle Sezioni Riunite.

La previsione, ai fini della concessione dell'assegno sociale, dell'irrelevanza dei trattamenti pensionistici percepiti dagli ex-deportati nei campi KZ (legge n°791/1980) e dai perseguitati politici e razziali (legge n°96/1955), ma non dei trattamenti pensionistici di guerra, configura quindi una palese violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art.3 della nostra Costituzione.

Purtroppo, per motivi anagrafici, i pensionati di guerra nella grande maggioranza dei casi non sono però in grado di attendere anni prima di una pronuncia del giudice delle leggi.

L'approvazione di una norma correttiva è pertanto urgente e, considerata l'esiguità numerica delle persone interessate e il loro esponenziale decremento nel corso degli anni, assolutamente poco impegnativa per il bilancio dello Stato. Il decreto in esame è la sede ideale, ponendosi questo provvedimento il lodevole obiettivo di rafforzare la tutela dei cittadini in stato di bisogno non solo con l'istituzione del "reddito di cittadinanza" ma anche con le altre misure in esso contenute.

C) EMENDAMENTI PROPOSTI

Si indica di seguito il testo di alcune proposte di emendamenti al testo del decreto-legge 28 gennaio 2019, n.4 che, ad avviso dell'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra, risolverebbero le criticità sopra evidenziate.

Si ritiene importante ricordare che, nell'ultima sessione della legge di bilancio, sono state presentate proposte emendative di questo tenore, sia da parte della maggioranza che

³ "Per la determinazione dei limiti di reddito previsti per il riconoscimento dell'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nonché della pensione sociale di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, non rilevano gli assegni vitalizi previsti dall'articolo 1 della legge 18 novembre 1980, n. 791, e all'articolo 1 della legge 10 marzo 1955, n. 96."

dell'opposizione, che hanno registrato un consenso trasversale e che solo per motivi tecnici legati al particolare *iter* di approvazione della legge non sono potute entrare nel testo finale.

All'art.2, comma 6, prima dell'ultimo periodo aggiungere il seguente:

Ai fini dell'accertamento dei requisiti per il Rdc, trova applicazione la disposizione di cui all'art.5 della legge 8 agosto 1991, n. 261.

Questo emendamento ribadisce, *ad abundantiam*, anche nei confronti del Rdc l'irrilevanza dei trattamenti pensionistici di guerra, che l'art. 5 della legge n.261/1991 dichiara in via generale "irrilevanti ai fini fiscali, previdenziali, sanitari ed assistenziali", stabilendo che "in nessun caso possono essere computate, a carico dei soggetti che le percepiscono e del loro nucleo familiare, nel reddito richiesto per la corresponsione di altri trattamenti pensionistici, per la concessione di esoneri ovvero di benefici economici e assistenziali".

La precisazione si rende opportuna per evitare indebite interpretazioni in contrasto con tale norma, come già accaduto in relazione all'ISEE.

Dopo l'art.26, aggiungere il seguente:

(Misure in materia di irrilevanza dei trattamenti pensionistici di guerra)

1. Per la determinazione dei limiti di reddito previsti per il riconoscimento dell'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e successive modificazioni, nonché della pensione sociale di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153 e successive modificazioni, non rilevano i trattamenti pensionistici di guerra.
2. Nel primo comma dell'articolo 77 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, così come sostituito dall'art.5 della legge 8 agosto 1991, n. 261, dopo le parole "nel reddito richiesto per la corresponsione di altri trattamenti pensionistici," inserire le parole "per il calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) o di strumenti analoghi".

Il comma 1 dispone l'irrilevanza di tutti i trattamenti pensionistici di guerra ai fini della concessione dell'assegno sociale, al pari di quanto già oggi accade con le pensioni a favore degli ex-deportati, dei perseguitati politici e razziali e con l'assegno vitalizio ai combattenti della guerra 1915 – 1918, tutte prestazioni aventi la medesima natura risarcitoria.

Il comma 2 dispone l'irrilevanza di tutti i trattamenti pensionistici di guerra ai fini del calcolo dell'ISEE, ricomprendendo anche quelli aventi natura indiretta che oggi vengono computati in violazione dell'art.5 della legge n.261/1991.

Valutazione onere finanziario

Il primo emendamento proposto non comporta alcun onere aggiuntivo in quanto si configura come un mero chiarimento formale della volontà del legislatore.

Per quanto riguarda il secondo emendamento, risulta ovviamente difficile indicare con esattezza il numero dei pensionati di guerra che verrebbero interessati dalla sua approvazione e conseguentemente il preciso onere finanziario che comunque si può stimare non superiore ai milioni di euro. Va comunque ricordato che il numero complessivo dei pensionati di guerra subisce, per ragioni fisiologiche, subisce un fisiologico decremento ogni anno tale da far diminuire esponenzialmente il costo negli anni successivi.

