



Modifiche alla legge 3 agosto 2004, n. 206, e altre disposizioni in materia di benefici in favore delle vittime del terrorismo

A.C. 2935

Dossier n° 448 - Schede di lettura
9 giugno 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2935
Titolo:	Modifiche alla legge 3 agosto 2004, n. 206, e altre disposizioni in materia di benefici in favore delle vittime del terrorismo
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	
presentazione:	10 marzo 2021
assegnazione:	17 maggio 2021
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	II, IV, V, VI (ai sensi dell'art. 73 reg. Camera), XI (ai sensi dell'art. 73 reg. Camera), XII

Contenuto

Modifiche alla legge 206/2004 (art. 1)

L'**articolo 1** modifica in più punti la legge 3 agosto 2004, n. 206 che reca norme in favore dei cittadini italiani **vittime di atti di terrorismo e di stragi**, compiute sul territorio nazionale o all'estero, e dei loro familiari superstiti.

Le modifiche sono finalizzate – come riportato nella relazione illustrativa della proposta di legge – ad apportare correzioni interpretative alla legge ed a estendere i benefici da essa previsti.

Il **comma 1, lett. a), n. 1)** modifica l'articolo 2 della legge 206 che prevede un **incremento della retribuzione pensionabile** per chiunque subisca o abbia subito un'invalidità permanente di qualsiasi entità e grado in conseguenza di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice, nonché alle vedove e agli orfani. Il comma 1 dell'articolo 2 dispone che la retribuzione pensionabile sia rideterminata incrementandola del **7,5 per cento**.

Il comma 1-*bis*, oggetto di modifica da parte della disposizione in esame, commisura - per i soli **dipendenti privati invalidi** (nonché per i loro eredi aventi diritto alla pensione di reversibilità) che, ai sensi della normativa previgente al 1° gennaio 2015, abbiano presentato domanda per il riconoscimento dei benefici previdenziali entro il 30 novembre 2007 - l'incremento della retribuzione pensionabile riconosciuto (ai fini della liquidazione della pensione e dell'indennità di fine rapporto o altro trattamento equipollente) **non nella misura del 7,5%**, come previsto dal comma 1, bensì in riferimento alla **percentuale di incremento** tra la retribuzione contrattuale immediatamente superiore e quella contrattuale posseduta dall'invalido all'atto del pensionamento, ove più favorevole. In ogni caso, si prescinde da qualsiasi sbarramento al conseguimento della qualifica superiore, se prevista dai contatti di categoria. La disposizione in esame interviene su quest'ultimo punto, precisando che si prescinde da qualsiasi sbarramento al conseguimento della qualifica superiore, **anche** se prevista dai contatti di categoria.

Sul punto si veda l'interpretazione dell'INPS: "[...] va sempre considerata la qualifica superiore, senza tener conto di vincoli derivanti dal possesso di determinati titoli, requisiti o procedure di inquadramento, entro la qualifica massima prevista dal rispettivo contratto collettivo di categoria.

Per i lavoratori che hanno raggiunto questa posizione interviene necessariamente (ovvero resta confermato) l'incremento del 7,5% della base retributiva utile per il calcolo delle prestazioni.

Salva diversa previsione dei rispettivi contratti collettivi, non può essere considerata qualifica superiore, ai fini del beneficio in esame, quella rientrante in un diverso contratto collettivo ancorché riferentesi a figure professionali sovraordinate, in quanto il testo della disposizione limita il riferimento a qualifiche dello stesso contratto di categoria. **Il beneficio per un quadro, per esempio, consiste nell'incremento del 7,5% e non**

nell'incremento pari alla differenza espressa in percentuale tra la propria retribuzione contrattuale e quella di un dirigente in quanto la disciplina del rapporto di lavoro di quest'ultima figura professionale è contenuta in un diverso contratto collettivo di lavoro" (INPS, [Circolare 31 luglio 2015, n. 144](#)).

Il **n. 2 della lettera a)**, introduce due nuovi commi all'articolo 2 della legge 206.

Il primo di essi (**comma 1-ter**) reca una norma di **interpretazione autentica** del comma 1, **nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge 29 novembre 2007**, che ha introdotto la rivalutazione del 7,5%.

Si valuti l'opportunità di approfondire la portata e gli effetti di una disposizione che reca una interpretazione autentica di una norma di legge nel testo vigente prima del 2007.

Secondo la consolidata giurisprudenza della **Corte costituzionale** in tema di leggi di **interpretazione autentica**, «il divieto di **retroattività della legge** – pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve in principio attenersi – non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione. Quindi il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di "interpretazione autentica", che determinano – chiarendola – la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi **adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza** e non contrasti con altri **valori ed interessi** costituzionalmente protetti.

Ed è, quindi, proprio sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza che rilevano, simmetricamente, la funzione di "interpretazione autentica", che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, ovvero l'idoneità di una disposizione innovativa a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse in deroga al principio per cui la legge non dispone che per l'avvenire (sentenza n. 274/2006; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 234/2007 e n. 374/2002).

La Corte costituzionale ha quindi evidenziato (sentenza n. 78 del 2012) come la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica possa dirsi costituzionalmente legittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, la Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate **disparità di trattamento**; la **tutela dell'affidamento** legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la **coerenza e la certezza** dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al **potere giudiziario** (sentenza n. 209 del 2010).

L'articolo 2, comma 1, della citata legge 206 del 2004, nel testo vigente all'11 agosto 2004 (data di entrata in vigore della norma) prevedeva che, per la liquidazione della pensione o del trattamento di fine rapporto o equipollente per le vittime di eventi terroristici, si applicassero i criteri applicati ai **dipendenti pubblici vittime di guerra** di cui all'art. 2, della legge 24 maggio 1970, n. 336.

Tale disposizione attribuisce ai dipendenti civili di ruolo e non di ruolo dello Stato, ex combattenti, partigiani, mutilati ed invalidi di guerra, vittime civili di guerra, orfani, vedove di guerre, o per causa di guerra, profughi all'atto della cessazione dal servizio, ai soli fini della liquidazione della pensione e della indennità di buonuscita e di previdenza, tre aumenti periodici di stipendio, paga o retribuzione o, se più favorevole, un aumento periodico per ogni anno o frazione, superiore a sei mesi di servizio militare prestato in territorio dichiarato in stato di guerra, trascorso in prigionia e in internamento, in luoghi di cura e in licenza di convalescenza per ferite o infermità contratte presso reparti combattenti, in prigionia e in internamento. A costoro, a loro richiesta o a richiesta degli eredi aventi diritto a pensione di reversibilità, anziché l'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio di cui sopra, è conferita la **qualifica o classe di stipendio, paga o retribuzione immediatamente superiore a quella posseduta**.

Tale disposizione, ai sensi della proposta in esame, si interpreta nel senso che l'accesso alla qualifica superiore - con decorrenza anche economica dal 1° settembre 2004 - si applica ai **dipendenti privati** anche quando ciò comporti un **mutamento di categoria** ai sensi dell'articolo 2095, primo comma, del codice civile, a condizione che il beneficiario abbia presentato, entro il termine del 30 novembre 2007, la relativa domanda e abbia conseguito entro la medesima data il trattamento di quiescenza entro la stessa data. Il riconoscimento economico non è soggetto a termini di prescrizione o decadenza e non concorre a formare il reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Si ricorda che l'art. 2095, primo comma, c.c. prevede che i prestatori di lavoro subordinato si distinguono in dirigenti, quadri, impiegati e operai. Si richiama in proposito la circolare INPS 144/2015 sopra citata.

Il secondo comma aggiunto all'articolo 2 della legge 206 dalla proposta in esame (**art. 1-quater**) estende il beneficio dell'**incremento pensionistico del 7,5%**, a decorrere dal 1° gennaio 2021, anche ai trattamenti in

godimento al **coniuge e ai figli**, anche se il matrimonio sia stato contratto o i figli siano nati successivamente all'evento terroristico. In mancanza di coniuge o di figli, l'incremento si applica ai trattamenti in godimento ai genitori e ai fratelli e sorelle degli invalidi permanenti di qualsiasi percentuale e grado ancora in vita ovvero deceduti, compresi quelli deceduti a decorrere dal 26 agosto 2004.

La **lett. b)** estende anche ai **fratelli e sorelle superstiti** l'aumento figurativo di 10 anni di versamenti contributivi a fini pensionistici e di TFR che spetta, in mancanza del coniuge e dei figli della vittima, ai genitori della vittima (ai sensi dell'articolo 3, comma 1, L. 206/2004).

La **lett. c)** prevede che in caso di **più trattamenti pensionistici** diretti, indiretti o di reversibilità di cui alla legge 206, i criteri più favorevoli, compresa l'esenzione fiscale totale, riconosciuti per uno dei trattamenti si applicano a tutti gli altri.

Secondo la prassi amministrativa nei casi di soggetti titolari di più trattamenti diretti, il beneficio relativo all'aumento figurativo di dieci anni è attribuito una sola volta in relazione al trattamento diretto che comporti per il beneficiario il trattamento più favorevole, sia in termini di importo di pensione che di regime fiscale. Parimenti, l'esenzione dall'IRPEF, di cui all'articolo 3, comma 2, della legge 206/2004 è applicabile unicamente al trattamento pensionistico in relazione al quale è stato riconosciuto l'aumento figurativo di dieci anni (Agenzia delle Entrate, [Risoluzione 1° dicembre 12/2008 n. 453](#)).

La **lett. d)** incide sulla disciplina dell'**assegno vitalizio** a favore dei familiari del soggetto portatore di una invalidità derivante da atti di terrorismo

Si tratta di un beneficio introdotto dall'art. 1, commi 494 e 495, della legge di stabilità 2014 (L.147/2013) che hanno inserito tre nuovi commi nel corpo dell'art. 5 della legge 206/2004.

A partire dal 1° gennaio 2014, è stato introdotto un assegno vitalizio a favore del coniuge e dei figli dell'invalido portatore di una invalidità permanente non inferiore al 50% derivante da atto terroristico (anche se il matrimonio sia stato contratto successivamente all'atto terroristico e i figli siano nati successivamente allo stesso). L'assegno, non reversibile, è pari a **1.033 euro mensili**, ed è soggetto alla perequazione automatica di cui all'articolo 11 del D.Lgs. n. 502/1993 (adeguamento al costo della vita) (comma 3-*bis* del richiamato articolo 5 della L. n. 206/2004).

La lettera in esame (**n. 1**) prevede la corresponsione del vitalizio dal 1° gennaio 2014 **anche nel caso di decesso dell'invalido prima del 1° gennaio 2014** ovvero qualora i familiari abbiano presentato **domanda di richiesta** del beneficio **dopo il 1° gennaio 2014**.

Il diritto al richiamato assegno vitalizio non spetta (comma 3-*ter* dell'articolo 5 della L. n. 206/2004) qualora i benefici della legge siano stati riconosciuti al coniuge poi deceduto o all'ex coniuge divorziato o ai figli nati da precedente matrimonio e viventi al momento dell'evento. Tali assegni, inoltre, non possono avere decorrenza anteriore al 1° gennaio 2014.

La disposizione in esame prevede che l'assegno vitalizio spetti comunque **ai figli nati da precedente matrimonio e viventi al momento dell'evento (n. 2)**.

Il comma 3-*quater* della L. n. 206/2004 prevede l'applicazione delle disposizioni di cui sopra anche con riferimento all'assegno vitalizio per i soggetti che hanno subito un'invalidità permanente non inferiore ad un quarto della capacità lavorativa, nonché ai superstiti delle vittime di azioni terroristiche e della criminalità organizzata (di cui all'articolo 2, comma 1 della L. n. 407/1998).

Il **n. 3** estende anche ai **figli naturali e ai figli adottivi** il diritto all'assegno vitalizio a decorrere dal 1° gennaio 2014.

La **lett. e)** interviene in materia di **valutazione delle percentuali di invalidità** sostituendo il comma 1 dell'articolo 6, con tre nuovi commi.

L'articolo 6, comma 1, nella formulazione vigente, dispone la rivalutazione - tenendo conto dell'eventuale intercorso aggravamento fisico e del riconoscimento del danno biologico e morale - delle percentuali di invalidità già riconosciute e indennizzate in base ai criteri e alle disposizioni della normativa vigente prima della data di entrata in vigore della legge 206/2004 autorizzando la spesa di 300.000 euro per l'anno 2004.

Il nuovo comma 1 dell'articolo 6 introdotto dalla proposta in esame dispone che le percentuali di invalidità cui fa riferimento la legge 206 sono espresse in una **percentuale unica** (fino al massimo al 100%), che comprenda anche il **danno biologico e morale**, ai fini del riconoscimento dei benefici. Anche in caso di aggravamento, le percentuali di invalidità già accertate sono rivalutate in conformità al principio della percentuale unica.

Il nuovo comma 1-*bis* ribadisce quanto disposto dal comma 1 stabilendo che le valutazioni e le rivalutazioni delle percentuali di invalidità di cui di cui sopra, sono espresse in una percentuale unica di invalidità, indicante l'invalidità complessiva, comprensiva del danno biologico e morale.

Viene, inoltre specificato, che:

- la percentuale unica si applica anche alle prime valutazioni per attentati terroristici avvenuti nel territorio

- nazionale o al di fuori di esso effettuate prima della data di entrata in vigore della legge;
- si applicano i criteri e le modalità previsti dall'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 2009, n. 181.

Infine, il nuovo comma 1-ter prevede che le domande di revisione per intercorso aggravamento dell'invalidità già accertata possono essere presentate senza limiti di tempo e "senza alcuna preclusione".

Il D.P.R. 30 ottobre 2009, n. 181 richiamato dalla norma in esame, è il regolamento recante i criteri medico-legali per l'accertamento e la determinazione dell'invalidità e del danno biologico e morale a carico delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice.

L'articolo 4 reca i seguenti criteri medico-legali per la rivalutazione dell'invalidità permanente e per la determinazione del danno biologico e del danno morale:

- la percentuale d'invalidità permanente (IP), riferita alla capacità lavorativa, è attribuita secondo le medesime procedure previste per la prima valutazione dell'invalidità permanente ai sensi dell'articolo 3 del medesimo regolamento (ossia attribuzione del valore più favorevole tra quello determinato in base alle tabelle per i gradi di invalidità e relative modalità d'uso approvate, con il decreto del Ministro della sanità in data 5 febbraio 1992, e quello determinato in base alle tabelle A, B, E ed F1 annesse al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915);
- la percentuale del danno biologico (DB) è determinata in base alle tabelle delle menomazioni e relativi criteri applicativi di cui agli articoli 138, comma 1, e 139, comma 4, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209;
- la determinazione della percentuale del danno morale (DM) viene effettuata, caso per caso, tenendo conto della entità della sofferenza e del turbamento dello stato d'animo, oltre che della lesione alla dignità della persona, connessi ed in rapporto all'evento dannoso, fino ad un massimo dei 2/3 del valore percentuale del danno biologico;
- la percentuale unica di invalidità indicante l'invalidità complessiva (IC), di cui all'articolo 6 della legge 3 agosto 2004, n. 206, che in ogni caso non può superare la misura del cento per cento, è data dalla somma delle percentuali del danno biologico, del danno morale e del valore, se positivo, risultante dalla differenza tra la percentuale di invalidità riferita alla capacità lavorativa e la percentuale del danno biologico: $IC = DB + DM + (IP - DB)$.

È opportuno qui ricordare anche il contenuto dell'articolo 2 del regolamento, laddove prescrive che la valutazione della percentuale d'invalidità di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 3 agosto 2004, n. 206, sia espressa in una percentuale unica d'invalidità, comprensiva del riconoscimento del danno biologico e morale.

Sulle questioni applicative di tali disposizioni si veda il [parere del Consiglio di Stato n. 2881 del 2015](#).

La **lett. f)** introduce il nuovo articolo 7-*bis* alla legge 206/2004 che incide sul **procedimento decisorio** relativo al **conferimento dei benefici** per le vittime del terrorismo.

Il comma 1 del nuovo art. 7-*bis* stabilisce che gli organi amministrativi competenti decidono sul conferimento dei benefici entro il **termine perentorio di 4 mesi dalla presentazione dell'istanza** dell'interessato, qualora "i presupposti per la concessione siano di chiara evidenza, essendo emersi dalle informazioni acquisite e dalle indagini eseguite la natura terroristica o eversiva dell'azione nonché il nesso di causalità tra l'azione stessa e l'evento invalidante o mortale".

In caso di decisione positiva, il comma 2 del nuovo art. 7-*bis* prevede che i competenti organi amministrativi rilasciano un **attestato di vittima del terrorismo** o di familiare e dispongono la liquidazione di ogni **beneficio** previsto dalla legge, tra cui:

- la **speciale elargizione**, nella misura massima di 200 mila euro stabilita dall'art. 5, comma 1 della legge 206;
- gli **assegni vitalizi** di cui ai commi 1 e 1-*bis* dell'articolo 2 della legge 407/1998, e al comma 3 dell'articolo 5 della legge 206/2004, che possono essere attribuiti anche ai soggetti beneficiari secondo quanto stabilito dai commi 3, 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater* dell'articolo 5 della legge 206/2004;
- la **costituzione del trattamento pensionistico**;
- l'**assistenza psicologica** di cui al comma 2 dell'articolo 6 della legge 206 con il rimborso completo delle spese sostenute anche presso strutture sanitarie private
- l'**esenzione dalla partecipazione alla spesa** per ogni tipo di **prestazione sanitaria e farmaceutica** ai sensi dell'articolo 9 della legge 206.

Infine, il comma 3 del nuovo art. 7-*bis* chiarisce che le disposizioni di cui sopra si applicano alle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice, compiuti sul territorio nazionale o extranazionale, se coinvolgenti cittadini italiani, nonché ai loro familiari superstiti.

Si ricorda che la disciplina vigente presuppone, ai fini dell'erogazione dei benefici la presenza di una **sentenza** con cui siano accertate la dipendenza dell'invalidità e il suo grado ovvero della morte da atti di

terrorismo e dalle stragi di tale matrice (vedi artt. 11 e 12 della legge 206/2004; art. 9 del regolamento di attuazione art. 9 DPR 510/1999; artt. 6 e 7, L. 302/1990). Sul punto si veda anche art. 3 *infra*.

La **lett. g)** aggiunge un nuovo articolo 14-*bis* alla legge 206/2004 che incide sui **termini temporali di attribuzione dei benefici** di legge.

In primo luogo, il comma 1 del nuovo articolo 14-*bis* **esclude** ogni previsione di termini di **prescrizione** o di **decadenza** ovvero di altre limitazioni temporali e di ogni altra limitazione relativa al riconoscimento dei benefici, economici o no, compresi quelli trasmissibili agli eredi, riconosciuti alle vittime di terrorismo avvenuti nel territorio nazionale o al di fuori di esso anche prima del 26 agosto 2004 e ai loro familiari.

Il potenziale titolare dei benefici incorre nel termine di prescrizione ordinaria decennale: vertendo infatti nel campo dell'esercizio di un diritto trovano applicazione l'art. 2934 e.e., che prevede, in generale, che ogni diritto si estingue per prescrizione, e l'art. 2946 e.e., in base al quale i diritti si estinguono per prescrizione con il decorso di dieci anni.

Si richiama inoltre il termine di decadenza di cui all'articolo 6 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, come sostituito, da ultimo, dall'articolo 23 della legge 23 febbraio 1999, n. 44 per il quale "gli interessati devono presentare domanda non oltre tre mesi dal passaggio in giudicato della sentenza" (Ministero dell'interno, [Circolare 18 giugno 2019 n. 16001/149/\(2\)](#)).

Inoltre, (comma 2 del nuovo art. 7-*bis*) i benefici, comprese le erogazioni, previsti dalla legge 206 sono riconosciuti a **decorrere dalla data dell'evento terroristico**, indipendentemente dalla data di presentazione della domanda amministrativa.

In deroga a quanto sopra, (comma 3 del nuovo art. 7-*bis*) per gli eventi terroristici avvenuti dopo il 26 agosto 2004, il riconoscimento dei **benefici pensionistici** decorre dalla data di **maturazione del diritto al trattamento pensionistico** spettante dopo l'evento medesimo, con il concorso dell'aumento figurativo di 10 anni previsto dall'articolo 3, comma 1 della legge 206.

È fatta salva l'ipotesi di applicazione di un termine antecedente più favorevole se previsto dalla legge.

Il contributo figurativo di cui sopra si applica, non solo agli invalidi, ai loro familiari e a quelli dei deceduti, limitatamente al coniuge, ai figli ma anche ai genitori, ai fratelli e sorelle nonché al coniuge e ai figli dell'invalido, anche se il matrimonio è stato contratto o i figli sono nati successivamente all'evento terroristico (si tratta dei soggetti individuati dall'articolo 3, comma 1-ter).

Adeguamento annuo della pensione al costo della vita (art. 2)

L'**articolo 2** introduce un nuovo meccanismo per la rivalutazione automatica dell'importo dei **trattamenti pensionistici** – diretti, indiretti e di reversibilità - in favore **delle vittime del terrorismo**, in sostituzione di quello previsto dalla normativa vigente, e reintroduce, in determinati casi, la disciplina della cosiddetta clausola oro per i medesimi trattamenti (vedi *infra*).

In particolare - con la modifica del comma 4-*quater* dell'articolo 3 del D.L. 50/2017 e l'aggiunta di ulteriori due commi al medesimo articolo - la disposizione in commento prevede che **la rivalutazione annua dell'importo** dei predetti trattamenti pensionistici, da applicare con eguali modalità a tutte le categorie lavorative e a tutti i suddetti trattamenti pensionistici **a decorrere dal 1° settembre 2004**, sia determinato applicando all'importo della pensione dell'anno precedente **entrambi i seguenti parametri** (nuovo comma 4-*quater* dell'art. 3 del D.L. 50/2017):

- l'adeguamento annuo al costo della vita, egualmente per tutti gli aventi diritto, nella misura unitaria fissa del **100 per cento dell'indice ISTAT di variazione dei prezzi al consumo** per le famiglie di operai e impiegati;
- l'**incremento sino all'1,25 per cento annuo**, applicato egualmente all'importo della pensione dell'anno precedente, secondo il meccanismo di perequazione di cui all'art. 69 della L. 388/2000, ossia:
 - nella misura del 100 per cento dell'1,25% del trattamento erogato l'anno precedente per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS;
 - nella misura del 90 per cento dell'1,25% (sempre riferito al trattamento erogato l'anno antecedente) per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici comprese tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS;
 - nella misura del 75 per cento dell'1,25% per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il predetto trattamento minimo.

Sul punto, si ricorda che, dal 1° gennaio 2018, il richiamato art. 3 del D.L. 50/2017 ha introdotto un nuovo criterio di perequazione in favore delle vittime del terrorismo che prevede l'adeguamento dell'importo dei trattamenti pensionistici, con cadenza annuale, in misura pari alla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati ed un incremento annuale in misura pari, al massimo, all'1,25%, compresa nella suddetta variazione o alternativa, se superiore a tale variazione.

Secondo la normativa vigente (di cui al richiamato art. 3 del D.L. 50/2017) **il suddetto incremento sino all'1,25 per cento è compreso negli incrementi già corrisposti** sulla base dell'indice di perequazione generale, ossia della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati, se inferiore, oppure è alternativa, se superiore.

Pertanto, in base all'attuale formulazione dell'art. 3, co. 4-*quater*, del D.L. 50/2017:

- nell'ipotesi di una variazione dell'indice ISTAT pari o superiore all'1,25% viene corrisposto l'indice di rivalutazione corrispondente alla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati;
- nell'ipotesi di variazione di tale indice inferiore all'1,25% viene attribuita la rivalutazione in misura graduale in funzione dell'importo del relativo trattamento secondo le fasce indicate dal citato art. 69 della L. 388/2000.

L'articolo 2 in commento ripristina, inoltre, ricorrendo determinate condizioni, la disciplina della cosiddetta **clausola oro** - sostituita a decorrere dal 1° gennaio 2018 dal richiamato nuovo criterio di perequazione – disponendo che i dipendenti pubblici, in alternativa alla suddetta rivalutazione automatica annua, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, possono optare per l'applicazione di quanto disposto dall'articolo 7 della L. 206/2004, in base al quale a tutti i pensionati, non solo dipendenti pubblici, vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice e ai loro superstiti è assicurato l'adeguamento costante della misura delle relative pensioni al trattamento in godimento dei lavoratori in attività nelle corrispondenti posizioni economiche e con pari anzianità. *Al riguardo, appare opportuno precisare se l'esercizio della opzione comporti che l'erogazione del trattamento ex art. 7 della l. 206/2004 retroagisca al 1° settembre 2004, analogamente a quanto previsto per il meccanismo di rivalutazione automatica.*

Infine, si dispone che **gli enti di previdenza, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ricalcolano i trattamenti pensionistici** sulla base del nuovo meccanismo di rivalutazione introdotto dall'articolo in commento e versano i relativi arretrati.

Attentati terroristici compiuti all'estero (art. 3)

L'**articolo 3** estende alle vittime italiane - e ai loro familiari – colpite da **attentati terroristici** compiuti **al di fuori del territorio nazionale** dopo il 26 agosto 2004 le disposizioni in favore ai familiari delle vittime dell'**attentato terroristico di Dacca** del 1° luglio 2016. A costoro, ai sensi dell'art. 1, comma 219 della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017) si applicano, **anche in assenza di sentenza**, le disposizioni di cui l'articolo 5 della legge n. 206 del 2004 e l'articolo 2 della legge n. 407 del 1998.

Si tratta, in particolare, dei seguenti benefici economici, fiscali e previdenziali:

- speciale elargizione fino a un massimo di 200.000 euro in favore di chiunque subisca una invalidità permanente (o dei familiari in caso di morte);
- concessione di un assegno vitalizio (1.033 euro mensili soggetti a perequazione automatica) a favore dei soggetti portatori di una invalidità permanente non inferiore ad un quarto della capacità lavorativa e dei suoi familiari superstiti (articolo 5, comma 3, della legge n. 206 del 2004);
- attribuzione di due annualità (comprehensive della tredicesima mensilità) ai superstiti aventi diritto alla pensione di reversibilità, in caso di decesso dei soggetti vittime di dovere con invalidità non inferiore al 25 per cento (articolo 5, comma 4, della legge n. 206 del 2004);
- esclusione del trattamento speciale di reversibilità corrisposto ai superstiti dei caduti e delle pensioni privilegiate erogate per causa di servizio alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, dal novero delle prestazioni che concorrono a formare il reddito imponibile ai fini dell'IRPEF;
- esenzione dall'IRPEF dell'assegno vitalizio e della pensione maturata a seguito dell'aumento figurativo di 10 anni del versamento dei contributi riconosciuto a coloro che abbiano subito un'invalidità permanente della capacità lavorativa, causata da atti di terrorismo e dalle stragi di tale matrice, e ai loro familiari.

Rideterminazione della percentuale del danno biologico e morale (art. 4)

L'**articolo 4** reca disposizioni concernenti la **rideterminazione della percentuale del danno biologico e morale**. Tale materia è attualmente disciplinata dall'[articolo 6, comma 1, della L. n. 206 del 2004](#), che ha dettato **criteri per la rivalutazione delle percentuali di invalidità** già riconosciute e indennizzate in base alla normativa vigente, prevedendo che in tale rivalutazione si tenga conto, non solo dell'eventuale aggravamento fisico, ma anche "del riconoscimento del danno biologico e morale".

In altri termini, il legislatore ha previsto che la liquidazione del danno non comprenda solo le conseguenze fisiche dell'evento dannoso, che possano in qualche modo incidere sulle capacità lavorative della vittima, ma consideri anche la compromissione del suo equilibrio psico-fisico, nonché le conseguenze "moralì" dell'evento terroristico.

In attuazione ed integrazione di tale disposizione il [DPR 30 ottobre 2009, n. 181](#) ha stabilito i criteri con i quali calcolare l'aggravamento fisico, il danno biologico e quello morale, individuando come valore finale una percentuale unica di invalidità. In particolare, i criteri dettati hanno l'obiettivo di fornire alle Commissioni mediche modalità operative per l'accertamento e la valutazione della invalidità permanente, del danno biologico e del danno morale, quali singole componenti della percentuale unica di invalidità complessiva.

Nel dettaglio, il **comma 1** prevede che **la Commissione medica ospedaliera della sanità militare** abbia competenza per gli accertamenti relativi agli attentati commessi nel territorio nazionale e all'estero.

Al riguardo, si ricorda che gli articoli 193 e 198 Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del

2020 stabiliscono che le Commissioni Mediche Ospedaliere di prima istanza effettuano la diagnosi dell'infermità **da causa di servizio** o lesioni ed esprimono il giudizio di idoneità al servizio del militare, mentre l'art. 194, dello stesso Codice stabilisce che le Commissioni Mediche di seconda istanza esaminano i ricorsi presentati nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del verbale della Commissione Medica di prima istanza.

Le Commissioni mediche interforze, di prima e di seconda istanza, oltre ai compiti sopra richiamati, **effettuano una serie di ulteriori accertamenti** medico-legali indicati dall'articolo 193 del Codice dell'ordinamento militare

In particolare, effettuano gli accertamenti medico-legali in materia di:

- a) provvidenze a favore di categorie di dipendenti pubblici e delle **vittime del terrorismo**, della criminalità, del dovere, di incidenti causati da attività istituzionale delle Forze armate, di ordigni bellici in tempo di pace e dell'esposizione a materiale bellico;
- b) benefici in favore dei militari di leva, volontari e di carriera, appartenenti alle Forze armate e alle Forze di polizia a ordinamento militare e civile, infortunati o caduti in servizio e dei loro superstiti;
- c) impiego del personale delle Forze di polizia invalido per causa di servizio;
- d) transito nell'impiego civile ai sensi dell'articolo 930;
- e) indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati,

A sua volta l'articolo **193 del Codice** dell'ordinamento militare stabilisce la **composizione delle Commissioni mediche interforze**, di prima e di seconda istanza.

Tale disposizione stabilisce il **principio generale** in forza del quale le Commissioni mediche ospedaliere sono costituite presso i dipartimenti militari di medicina legale e sono composte da **tre ufficiali medici**, di cui almeno uno, preferibilmente, specialista in medicina legale e delle assicurazioni. Assume le funzioni di presidente il direttore del Dipartimento militare di medicina legale o l'ufficiale superiore medico da lui delegato o, in loro assenza, l'ufficiale superiore medico più elevato in grado o, a parità di grado, con maggiore anzianità di servizio.

A richiesta del presidente **può intervenire ai lavori della Commissione**, con parere consultivo e senza diritto di voto, un ufficiale superiore o un funzionario designato dal comandante del Corpo, o capo dell'ufficio, cui appartiene l'interessato.

La medesima disposizione prevede, inoltre, **diverse composizioni** in relazione all'esercizio di talune specifiche funzioni da parte della Commissione. In particolare, la Commissione, nei casi in cui è chiamata a **pronunciarsi su infermità o lesioni di militari** appartenenti a Forze armate diverse o di appartenenti a Forze di polizia a ordinamento militare o civile, è composta da due ufficiali medici, di cui uno con funzioni di presidente, e un ufficiale medico o funzionario medico della Forza armata o di polizia di appartenenza.

Quando, invece, è chiamata a pronunciarsi in merito al **riconoscimento di provvidenze** in favore di familiari di militari vittime del servizio o ai soggetti esposti a specifici fattori di rischio è integrata da due ufficiali medici dell'Arma dei carabinieri nominati dal Comando generale, allorché il relativo procedimento si riferisca ai superstiti del personale dell'Arma vittima del dovere e agli stessi militari.

Da ultimo, la Commissione, per esigenze legate alla complessità dell'accertamento sanitario dell'idoneità al servizio e delle infermità da causa di servizio può richiedere la partecipazione alla visita, con voto consultivo, di un medico specialista (comma 2 dell'articolo 198).

In via generale, si segnala che, **in ambito civile**, in base agli articoli 1 e 2 della legge n. 295 del 1990 in materia di minorazioni e malattie invalidanti, gli **accertamenti sanitari** relativi alle domande per ottenere la pensione, l'assegno o le indennità d'invalidità civile, nonché gli accertamenti sanitari relativi alle domande per usufruire di benefici diversi da quelli appena richiamati (v. articolo 4 della legge n. 104 del 1992 "per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate") sono svolti dalle **unità sanitarie locali** nell'ambito delle quali operano una o più commissioni mediche incaricate di effettuare gli accertamenti, composte da un medico specialista in medicina legale, che assume le funzioni di presidente, e da due medici, di cui uno scelto prioritariamente tra gli specialisti in medicina del lavoro, scelti nell'ambito del personale medico dipendente o convenzionato con l'unità sanitaria locale territorialmente competente.

In relazione alla disposizione in esame andrebbe valutata l'opportunità di una sua formulazione *sotto forma di novella all'articolo 193 del decreto legislativo n. 66 del 2010*.

Il **comma 2** stabilisce un nuovo criterio per la **determinazione della percentuale del danno morale** per gli attentati terroristici, che viene ad essere stabilita applicando "di norma" i **due terzi** del valore percentuale del danno biologico, con un **minimo** comunque **non inferiore a un terzo del danno biologico** medesimo.

In proposito, il vigente articolo 4, co. 1, lett. c) del DPR 181 del 2009 stabilisce che la determinazione della percentuale del danno morale viene effettuata, caso per caso, tenendo conto della entità della sofferenza e del turbamento dello stato d'animo, oltre che della lesione alla dignità della persona, connessi ed in rapporto all'evento dannoso, fino ad un massimo dei 2/3 del valore percentuale del danno biologico.

Anche al fine di garantire omogeneità nelle liquidazioni ed evitare disparità di trattamento, l'art. 4 ancorare la determinazione della percentuale del danno morale alla percentuale di danno biologico, non eludendo la necessaria "personalizzazione" dell'indennizzo da riconoscere alla vittima. La "personalizzazione" viene garantita dalla previsione di un valore massimo (fino ai 2/3 del valore percentuale del danno biologico) in riferimento al quale la Commissione medica determinerà la corretta percentuale, tenendo conto dell'entità della sofferenza e del turbamento dello stato d'animo e della lesione della dignità della persona, considerando le specificità del caso concreto.

Pertanto con la disposizione in esame viene introdotta una misura minima della determinazione del danno morale, eliminando invece il riferimento ad un valore massimo, nonché viene stabilito un valore "normale", pari a due terzi del valore percentuale del danno biologico.

Si ricorda, in proposito, che l'articolo 1 del DPR 181/2009 individua due distinte voci di danno.

- il **danno biologico** ovvero la lesione di carattere permanente dell'indennità psicofisica della persona suscettibile di accertamento medico legale che esplica un'incidenza negativa sulle attività quotidiane e sugli aspetti dinamico relazionali della vita del danneggiato, indipendentemente da eventuali ripercussioni sulla sua capacità di produrre reddito;
- il **danno morale** cioè il pregiudizio non patrimoniale costituito dalla sofferenza soggettiva cagionata dal fatto lesivo in sé considerato.

Il **comma 3** dispone che in attesa della predisposizione delle tabelle di menomazione di cui agli articoli 138, comma 1, e 139, comma 4, del codice di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), la **percentuale del danno biologico** determinata transitoriamente in base alla [tabella delle menomazioni](#), con i relativi criteri applicativi, approvata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 12 luglio 2000, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 172 del 25 luglio 2000, è a sua volta **aumentata, da parte dei competenti organismi sanitari**, ai sensi degli articoli 138, comma 3, e 139, comma 3, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 209 del 2005, in misura pari a:

- **30 per cento** per invalidità accertate pari o superiori al 10 per cento;
- **20 per cento** per invalidità pari o inferiori al 9 per cento.

L'articolo 4, co. 1, lett. b) del DPR 181 del 2009 valutazione e determinazione della percentuale del danno biologico (lettera b), si fa riferimento alle tabelle delle menomazioni di cui agli 138 e 139 del citato Codice delle assicurazioni private, che non sono state ancora predisposte e pertanto il successivo articolo 5, comma 1 prevede che fino alla loro adozione vengono applicate le tabelle INAIL di cui al D.M. 12 luglio 2000, che rappresentavano lo strumento normativo più aggiornato per il calcolo del danno biologico.

Pertanto, anche nell'assetto vigente, la percentuale del danno biologico è calcolata sulla base delle citate tabelle INAIL in attesa di quelle previste dal Codice delle assicurazioni private ed è possibile per le commissioni sanitarie applicare l'aumento della percentuale di danno biologico così determinata, ai sensi degli articoli 138, comma 3 e 139, comma 3, del codice delle assicurazioni, richiamati a tal fine dall'art. 5, co. 1, DPR 181/2009.

Le disposizioni citate stabiliscono che nel calcolo del danno biologico per lesioni gravi, qualora la menomazione accertata incida in maniera rilevante su specifici aspetti dinamico-relazionali personali documentati e obiettivamente accertati, l'ammontare del risarcimento del danno, calcolato secondo quanto previsto dalla tabella unica nazionale, può essere aumentato dal giudice, "con equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato, fino al 30 per cento" (art. 138, co. 3), mentre nel calcolo del danno biologico per lesioni lievi, qualora la menomazione accertata incida in maniera rilevante su specifici aspetti dinamico-relazionali personali documentati e obiettivamente accertati ovvero causi o abbia causato una sofferenza psico-fisica di particolare intensità, l'ammontare del risarcimento del danno può essere aumentato dal giudice, con equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato, fino al 20 per cento (art. 139, co. 3).

Con la modifica in esame, pertanto, viene individuata la misura dell'aumento che può essere stabilito dalle commissioni sanitarie, rapportato al grado di invalidità accertato.

Si ricorda, inoltre, che l'articolo 5 del DPR 181/2009 prevede che dopo l'adozione delle tabelle previste dal Codice delle assicurazioni private, si potrà procedere, previa domanda degli interessati o dell'amministrazione competente ad una nuova determinazione dell'invalidità complessiva, che permetterà alle vittime di ottenere la differenza, qualora i criteri che verranno emanati dal legislatore per la liquidazione del danno biologico siano più favorevoli.

Ai sensi del **comma 4** nei casi di applicazione dell'articolo 6, comma 1, della legge 3 agosto 2004, n. 206, la **percentuale di invalidità non** può essere rideterminata in misura **inferiore** a quella stabilita dalla **consulenza tecnica d'ufficio acquisita in sede giudiziale**.

Sul punto, si ricorda che l'articolo 6, co. 2, del DPR 181/2009 garantisce che, in sede di accertamento sanitario per la rivalutazione, la percentuale d'invalidità non possa essere rideterminata in misura inferiore a quella per la quale si è già provveduto all'attribuzione dei benefici richiesti, ovvero a quella stabilita in sede giudiziale.

Il **comma 5** dispone infine che **entro un mese** dalla data di entrata in vigore della legge, il Governo provvede ad apportare al citato regolamento di cui al DPR 30 ottobre 2009, n. 181, le modificazioni necessarie al fine di adeguarlo a quanto disposto dall'articolo in esame.

Disposizioni finali e copertura finanziaria (artt. 5 e 6)

L'**articolo 5** autorizza il Governo, entro un mese dalla data di entrata in vigore della legge, ad apportare al regolamento che reca le disposizioni attuative in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 510](#), le modificazioni necessarie al fine di adeguarlo a quanto disposto dalla proposta di legge.

L'**articolo 6** reca la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni, che "sono valutati in **5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021**".

A tal fine si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Il Ministro dell'economia è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Relazioni allegare o richieste

Alla proposta di legge è allegata la relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge interviene in particolare sulla materia "ordinamento civile e penale" ricompreso nell'ambito della competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione.

Collegamento con i lavori legislativi in corso

Presso la Commissione affari costituzionali del Senato è in corso l'esame in sede redigente dei disegni di legge nn. 876, 971, 1537, 51 e 1215 in tema di benefici per le vittime del dovere, che in particolare prevedono l'estensione alle vittime del dovere e della criminalità organizzata dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo.

Nell'ultima seduta del 5 agosto 2020, la Commissione ha preso atto della necessità di attendere che il Governo fornisca gli elementi richiesti sui profili finanziari prima della prosecuzione dell'esame.