



Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE
DEL PERSONALE E DEI SERVIZI

Direzione dei Servizi del Tesoro

Via Casilina, 3 - 00182 Roma

pec: dst.dag@mef.gov.it

Ufficio III

CIRCOLARE N. 984

Ai Sigg. Presidenti delle Commissioni
mediche di verifica

L O R O S E D I

Ai Sig. Presidente della Commissione
medica superiore

S E D E

e, p.c.: Ai Sigg. Direttori degli Uffici

S E D E

OGGETTO: Chiarimenti in merito all'indicazione della data del decesso del dante causa e/o dell'istanza dell'interessato/a sui verbali concernenti il riconoscimento dei benefici previsti dalle norme pensionistiche di guerra e sul corretto inquadramento medico-legale dell'inabilità a proficuo lavoro.

Il concetto di inabilità a qualsiasi proficuo lavoro, è stato già oggetto della circolare MEF n. 850 del 31.7.2008, con la quale, nel prendere come riferimento la dottrina medico-legale¹, si precisava che l'inabilità a proficuo lavoro non si identifica con l'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa, potendo altresì essere caratterizzata anche da quadri clinici non particolarmente rilevanti, ma di entità tale da procurare, in concreto, l'impossibilità del soggetto a svolgere un'attività effettivamente remunerativa. Principio ispiratore della richiamata circolare è stato quello di individuare criteri medico-legali utili ad uniformare l'iter valutativo delle Commissioni Mediche di Verifica (CMV) relativamente ai giudizi di inabilità a qualsiasi proficuo lavoro, anche sulla scorta dei prevalenti orientamenti giurisprudenziali della Corte dei Conti.

L'esame dell'attività svolta dalle CMV, cui è istituzionalmente deputata la CMS, ha suggerito di chiarire ulteriormente alcuni aspetti concernenti il requisito di inabilità a qualsiasi proficuo lavoro, richiesto nella maggior parte dei casi nei quali si propone istanza di concessione di un trattamento pensionistico di guerra indiretto o di reversibilità, ad esclusione della vedova/o, con particolare rilievo

¹ Castrica R., Bolino G.: *I trattamenti pensionistici privilegiati e l'equo indennizzo*. Giuffrè, Milano, 2005.

sia per quanto concerne la configurabilità del requisito sia per stabilire la decorrenza del trattamento stesso.

Al riguardo, occorre considerare che nella legislazione in materia di pensioni di guerra, trattandosi di procedimenti ad iniziativa di parte, vige il principio generale per cui il trattamento pensionistico decorre dalla data di presentazione della domanda e, più precisamente, con riferimento alla decorrenza economica del beneficio economico, dal primo giorno del mese successivo; tuttavia se la domanda è prodotta entro l'anno dal decesso del titolare, si può far luogo alla corresponsione del beneficio sin dal giorno successivo alla data del decesso.

Per quanto riguarda i giudizi espressi dalle Commissioni Mediche di Verifica (di seguito CMV) in materia di pensioni di guerra, è bene evidenziare che la data del decesso del dante causa e/o quella della domanda da parte dell'interessato/a hanno particolare importanza non solo ai fini di un corretto inquadramento medico-legale circa l'insorgenza/decorrenza del giudizio dell'inabilità a proficuo lavoro ma anche per gli importanti risvolti amministrativi sulla decorrenza e/o eventuale prescrizione del trattamento economico (cfr., in particolare, art. 100, TU 915/1978).

E' necessario quindi, specificare sempre le predette date nel verbale ed evidenziare se il caso si riferisce ad un demente o anche ad un minore, per i quali i termini prescrizionali rimangono sospesi con il perdurare dell'incapacità di agire.

Sui termini prescrizionali, la cui disciplina si rinviene nel TU 23 dicembre 1978, n. 915, negli artt. 97 e 99 e soprattutto all'art.100 non si ritiene utile, in questa sede, soffermarsi ulteriormente, essendo la verifica dei termini di prescrizione e di decorrenza affidata agli uffici amministrativi. E' solo il caso di ricordare che gli articoli in questione hanno presentato notevoli aspetti problematici e l'attuale applicazione è il frutto di interpretazioni che si sono formate nel tempo con l'ausilio anche di pareri resi dal Comitato di Liquidazione delle pensioni di guerra, organo al quale, a suo tempo, era demandata l'approvazione dei provvedimenti dell'Amministrazione in materia di pensioni di guerra, per evitare effetti distorsivi o comunque non coerenti con la volontà del Legislatore e che sarebbero potuti derivare da interpretazioni eccessivamente letterali della norma.

Pertanto, nei casi in cui il diritto al trattamento pensionistico di guerra sia subordinato al requisito dell'inabilità e venga richiesto alle CMV, da parte degli organi amministrativi, un parere su tale requisito, tale valutazione deve riferirsi, di regola, alla data di presentazione della domanda, che costituisce non solo il momento dal quale potrebbe avere inizio il beneficio richiesto, ma anche l'iniziale termine prescrizionale di cinque anni entro il quale tale diritto deve essere fatto valere sempre che sussista il contestuale requisito economico.

La CMV, quindi, deve rispondere conformemente alla richiesta dell'Ufficio.

In alcuni casi, tuttavia, si è rilevato che la richiesta è indirizzata specificatamente ad individuare la data di decorrenza dell'inabilità: nella fattispecie la CMV deve rispondere conformemente alla richiesta dell'Ufficio, precisando ed esplicitando, con motivazione, la data di decorrenza dell'inabilità anche se non coincidente con quella della domanda, soprattutto se antecedente al termine prescrizionale quinquennale.

Inoltre, può anche capitare che, sebbene l'Ufficio richieda alla CMV unicamente di esprimersi *'se alla data della domanda il soggetto fosse da considerare inabile...'*, il requisito dell'inabilità risulti inequivocabilmente ricollegabile ad epoca ben pregressa (ad esempio, in maniera resa inoppugnabile da un verbale di invalidità civile al 100% per infermità congenite o croniche o stabilizzate, magari anche con concessione dell'indennità di accompagnamento, ovvero in presenza di altri atti sanitari aventi valenza medico-legale quali verbali di inidoneità al proficuo lavoro o sentenze basate su CTU medico-legali); ebbene, in questi frangenti la CMV:

- si deve esprimere indicando che alla data della domanda l'interessato era da considerare inabile a proficuo lavoro;
- ma, nelle "osservazioni e note", deve anche precisare, sempre con motivazione, che l'inabilità è insorta alla data delriportando con precisione, tra i rilievi anamnestico-documentali, i necessari riferimenti di ordine sanitario ed amministrativo.

Nel caso di eventuali richieste di rettifica di verbali già definiti, le CMV procederanno tenendo conto delle predette indicazioni operative.

E' opportuno rammentare che le CMV sono vincolate a redigere verbali completi di tutti gli elementi anamnestici, clinici e documentali utili ad esprimere il giudizio medico-legale richiesto, in maniera da non offrire spunti, per eventuali ricorsi gerarchici o giudiziari, basati su incongruità fra la raccolta dell'anamnesi, i riscontri obiettivi e quelli desumibili dalla documentazione sanitaria. In altri termini, la diagnosi medico-legale deve rappresentare l'equilibrata sintesi (avente in sé gli elementi disfunzionali e quantitativi delle menomazioni accertate) di tutti gli elementi di giudizio a disposizione.

Il concetto medico-legale di *inabilità a proficuo lavoro* non si identifica con l'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa né con la totale inabilità generica di cui all'invalidità civile, ma si riferisce alla perdita della capacità di dedicarsi ad un lavoro, remunerativo, concretamente prospettabile alla luce del quadro invalidante nonché dell'età, del sesso e delle attitudini professionali dell'interessato. E' bene ricordare che i parametri di riferimento valutativi dell'invalidità civile:

- 1.- la capacità lavorativa generica per gli infra65enni ma con le riforme pensionistiche tale limite si sposta sempre più avanti;
 - 2.- le difficoltà persistenti allo svolgimento degli atti propri dell'età per gli ultra65enni;
- sono diversi rispetto a quelli applicati per la pensione di guerra indiretta/di reversibilità cioè l'inabilità a qualsiasi proficuo lavoro. In ragione di ciò, l'anamnesi va integrata con una serie di riferimenti alla scolarità, alla formazione lavorativa ed alla qualificazione professionale ottenuta, alle attività di lavoro svolte, alle concrete capacità di riadattamento e ricollocamento nel mondo del lavoro.

Alcune recenti sentenze della Corte dei conti tenderebbero ad attribuire al termine "qualsiasi", posto dal legislatore a qualificare il proficuo lavoro, una connotazione affatto particolare, inducendo ad una differenziazione rispetto all'analogo concetto cui si faceva riferimento per le pensioni ordinarie (art. 82, d.P.R. 1092/1973).

Ad esempio, nella sentenza n. 583 del 2013, la seconda Sezione di Appello ha sostenuto che: *"l'art.45 prevede che l'orfano maggiorenne di avente diritto a pensione di guerra abbia diritto alla*

pensione di reversibilità qualora sia inabile a 'qualsiasi' proficuo lavoro, diversamente dall'analogo art 82 DPR 1092/1973, dettato per gli orfani maggiorenni di aventi diritto a pensione civile o militare, la cui pensione di reversibilità è condizionata alla semplice 'inabilità a proficuo lavoro'. In altri termini, la disciplina pensionistica di guerra presuppone non una semplice difficoltà di svolgere un'attività lavorativa proficua, ma una inabilità che renda l'interessato non in grado di svolgere nemmeno un lavoro sedentario o non comunque impegnativo, e quindi un'infermità di grado assai elevato e tale da incidere anche sulle ordinarie occupazioni di vita".

Più recentemente, la sentenza 27 del 2018, sempre della sez 2^a di Appello della Corte di conti, riprende e conferma questo orientamento, sottolineando che: *"Né lo stato di inabilità qualsiasi proficuo lavoro può essere motivatamente surrogato da altri fattori, quali l'età della ricorrente essendo stata abrogata la presunzione di inabilità al compimento del 65°anno di età o generiche e non meglio precisate condizioni sociali, comunque esulanti dal dato normativo di cui all'art. 45 TU 915/78 che non legittima una interpretazione estensiva del concetto di inabilità ivi previsto. Come già affermato da questa Sezione la norma in questione richiede che il soggetto sia inabile a qualsiasi proficuo lavoro, diversamente dall'analogo art. 82 DPR 1092 /1973 dettato per gli orfani maggiorenni di aventi diritto a pensione civile o militare, la cui pensione è condizionata alla semplice inabilità a proficuo lavoro. In altri termini la disciplina pensionistica di guerra presuppone non una semplice difficoltà di svolgere un'attività lavorativa proficua, ma una inabilità che renda l'interessato non in grado di svolgere nemmeno un lavoro sedentario o non comunque impegnativo, e quindi una infermità di grado assai elevato e tale da incidere anche sulle ordinarie occupazioni della vita".*

Il riferimento alle *'ordinarie occupazioni della vita'* appare una formulazione lessicale riferita alla normativa in tema di indennità di accompagnamento per gli invalidi civili (ex L. 18/1980 e successive modifiche ed integrazioni). A ben vedere, inoltre, se non è *'proficuo'* il lavoro non è più tale come citato dall' art. 36 Costituzione: *"Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa"* ed anzi assume un carattere di occupazione hobbistica ovvero di astratta attività priva di effettivi e concreti risvolti economici; in tale ottica l'aggettivo *'qualsiasi'*, riferito al lavoro, appare sostanzialmente pleonastico, dal momento che l'inabile al proficuo lavoro è tale proprio in quanto non è in grado di svolgere in concreto un qualsiasi impiego remunerativo. Invero, la Suprema Corte di Cassazione, con ordinanza n. 2975 del 7 febbraio 2018, ha ricordato che con precedente sentenza (n. 1026 del 25.1.2001), in altro settore di tutela pensionistica, aveva già chiarito che: *"il tenore letterale dell'art. 2 della legge n. 222 del 1984 non legittima un'interpretazione che ammetta alla pensione di inabilità solo i soggetti impossibilitati ad espletare qualsiasi attività lavorativa, anche non proficua, dato che, alla luce dei precetti contenuti negli artt. 1 e 38 Cost., deve ritenersi che il lavoro che non consente il conseguimento della prestazione previdenziale è quello che, espletato in attività confacenti alle attitudini dell'assicurato e non dequalificanti, abbia il requisito della remuneratività, e sia quindi idoneo ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.)".*

Del resto, non pare un caso che la L. 8 agosto 1991, n. 274² (per gli iscritti CPDEL, CPS, CPI, CPUG), all'art. 13, preveda: "Le domande di pensione che richiedano la sussistenza delle condizioni di inabilità non derivante da causa di servizio, debbono essere corredate del verbale di visita medico-collegiale ... che attesti ... la sussistenza o meno della condizione di inabilità, assoluta e permanente, a *qualsiasi proficuo lavoro*", proponendo anche per i dipendenti civili la medesima terminologia utilizzata per la pensionistica di guerra. Né l'art. 3 del d.P.R. 377/1999³ riporta il termine 'qualsiasi' ("Le istanze di aggravamento dell'inabilità di guerra e quelle in cui il diritto alla pensione sia subordinato alla sussistenza del requisito della *inabilità a proficuo lavoro...*").

Si ricorda che la L. 10 agosto 1950, n. 648 (artt. 60, 77), presumeva la sussistenza dell'inabilità a proficuo lavoro ove il quadro menomativo fosse scrivibile alla I categoria della Tabella A, equiparando impropriamente il parametro valutativo alla capacità lavorativa generica ma dando comunque un'indicazione di massima per la valutazione medico-legale. Tale equiparazione è stata di seguito abolita (cfr. L. 1240/1961 e ss.) così come è stata abrogata la presunzione del requisito dell'inabilità al compimento dei 65 anni⁴: il che può evidentemente comportare diversi problemi nella valutazione medico-legale, specie ove ci si debba esprimere su soggetti particolarmente anziani, per i quali i predetti criteri di giudizio tendono invero a perdere un chiaro contorno identificativo risultando sovente decisamente aleatori.

In ambito geriatrico la popolazione anziana è suddivisa in tre sottogruppi che possono così essere rappresentati: - giovani anziani: 65-74 anni; - anziani: 75-84 anni; - vecchi: oltre gli 85 anni. La moderna metodologia di valutazione clinica dell'anziano è necessariamente di tipo multidimensionale e richiede un approccio diagnostico globale, non limitato all'analisi delle singole infermità bensì volto ad indagarne i presupposti fisiopatologici di reciproca interferenza disfunzionale con particolare riferimento alle cosiddette "5 I": Intelletto, Instabilità, Immobilità, Incontinenza e (rischi) Iatrogeni. Il Ministero della Salute, tra i vari strumenti di identificazione della fragilità in ambito geriatrico (*Criteri di appropriatezza clinica, tecnologica e strutturale nell'assistenza all'anziano*, Quaderni del Ministero della Salute, 6-2010), consiglia soprattutto l'utilizzo di test di performance fisica e, più in particolare, del *Short Physical Performance Battery* (SPPB): esame che prevede tre semplici e brevi test atti ad esplorare le performances fisiche dell'anziano: equilibrio, marcia, passaggi di stato. Ovviamente, ogni altro test appare utile allo scopo: ADL, IADL, MMSE, CDR (Clinical Dementia Ratio), Geriatric Depression Scale (GDS), etc.

Ne consegue che, secondo quanto indicato anche nelle *Linee Guida per la valutazione medico-legale del danno alla persona* editate sotto l'egida della Società Italiana di Medicina Legale (SIMLA, Giuffrè ed., 2016, cap. 8), nell'anziano è assolutamente scorretto limitare la valutazione medico-legale alla sola menomazione distrettuale, senza tenere nel dovuto conto gli effetti che essa determina

² "Acceleramento delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza...".

³ Regolamento recante norme per il riordino e per la semplificazione del procedimento di liquidazione in materia pensionistica di guerra, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁴ Art. 6, L. 656/1986.

sull'intera omeostasi somato-psichica, soprattutto ove questa risulti inscritta in un quadro menomativo polipatologico.

In conclusione, si deve ritenere che un soggetto 'anziano' o 'vecchio' con patologie multiple a significativo riflesso disfunzionale che necessitano di terapia plurifarmacologica, con deficit anche se non marcato della deambulazione e della stazione eretta, con limitazione dell'autonomia e necessità di ausilio, invalido civile ultra65enne con diritto all'indennità di accompagnamento o con handicap in situazione di gravità o con difficoltà persistenti gravi allo svolgimento dei compiti e funzioni proprie dell'età non può essere considerato abile ad una qualsiasi attività lavorativa continuativa e remunerativa.

IL DIRETTORE GENERALE
Franca FRANCHI