

**SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA**

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 40

A.S. n. 1985: "Conversione in legge del decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata".

Assegni ed elargizioni speciali, reati di terrorismo e di eversione, criminalità organizzata, vittime di azioni criminose

Febbraio 2003

INDICE

Articolo 1 (Modifiche all'articolo 7 della legge 20 ottobre, n. 302).....pag.	1
Articolo 2 (Modalità di concessione dell'assegno vitalizio di cui a all'articolo 2, comma 1, della legge 23 novembre 1998, n. 407).....pag.	2
Articolo 3 (Norme per la concessione di borse di studio di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 23 novembre 1998, n. 407).....pag.	4
Articolo 4 (Disposizioni transitorie)	4
Articolo 5 (Copertura finanziaria)	5

Articolo 1

(Modifiche all'articolo 7 della legge 20 ottobre 1990, n. 302)

Con la presente disposizione si eleva, dall'attuale percentuale del 20% fino ad un massimo del 90% dell'importo definitivo, la provvisoria sull'ammontare della speciale elargizione prevista in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, erogabile, su istanza di queste ultime e in assenza di sentenza (ancorché non definitiva), dai competenti organi amministrativi. Si conferma, poi, nella misura del 20% della somma erogabile a titolo definitivo, la quota della provvisoria per la quale non si dà luogo a ripetizione dell'indebitato, in sostanza escludendo che l'incremento della provvisoria introdotto con il presente decreto-legge, nel caso di decisione provvisoria non conforme a quanto successivamente stabilito in sede giurisdizionale, possa restare nella sfera patrimoniale del soggetto beneficiario. La RT esclude la sussistenza di oneri per effetto della prima misura, in quanto la possibilità della concessione della provvisoria è esercitabile nei limiti degli stanziamenti iscritti in bilancio.

Al riguardo, si osserva che la nuova formulazione della norma consente di modulare la provvisoria tenendo conto delle risorse disponibili, essendo prevista la possibilità di fissare la stessa anche ad una percentuale minore del 20%, che attualmente rappresenta un valore rigido da rispettare inderogabilmente nel caso di decisione favorevole all'erogazione del trattamento provvisorio. Dato il tetto di spesa previsto dall'articolo 5, comma 1, sarebbe utile conoscere con quale livello di

utilizzo delle possibilità previste dall'articolo in esame è coerente l'ammontare di risorse previste in bilancio.

Tali informazioni rilevano anche con riferimento alla seconda misura, atteso che, nel caso di diniego giurisdizionale dell'elargizione speciale, l'eventualità che il patrimonio dei soggetti già beneficiati non sia più sufficiente a garantire la restituzione dell'indebitato può produrre effetti negativi sul bilancio pubblico maggiori rispetto alla situazione attuale, nella quale la perdita è comunque contenuta nella misura del 20% della prevista elargizione speciale.

Articolo 2

(Modalità di concessione dell'assegno vitalizio di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 23 novembre 1998, n. 407)

Si stabilisce la possibilità, per i competenti organi amministrativi, di erogare, anche in assenza di sentenza, l'assegno vitalizio¹, previsto per chiunque abbia riportato una invalidità permanente non inferiore ad un quarto della capacità lavorativa in conseguenza di azioni terroristiche o di criminalità organizzata e per i superstiti delle vittime di tali azioni, nel caso che i soggetti colpiti siano cittadini italiani non appartenenti a particolari categorie (forze di polizia, vigili del fuoco, forze armate, magistratura ecc.), stranieri o apolidi e i presupposti per la concessione risultino sussistenti *ictu oculi*. In relazione a tale modifica la RT fa presente che non vi sono effetti sul bilancio statale, in quanto le spese sono erogabili nei limiti degli stanziamenti iscritti.

¹ Pari a 500mila lire mensili, non reversibile e soggetto alla perequazione automatica.

La modifica in esame, dunque, attiene direttamente alla fase della decisione circa la sussistenza del diritto, anche se si potrebbe considerare improbabile, stante la formulazione della norma, la possibilità di decisioni dell'autorità amministrativa non conformi ad eventuali sentenze sugli stessi fatti. Comunque, la norma introdotta sembra presentare come propria *ratio* quella di dare la possibilità di un conforto più rapido alle vittime del terrorismo o della criminalità organizzata. Pertanto, appare ragionevole ipotizzare che, se tale possibilità è utilizzata, l'erogazione dell'assegno vitalizio venga anticipata. Sarebbe utile, quindi, che, in tale ipotesi, il Governo esplicitasse gli eventuali effetti sul fabbisogno riconducibili ad una corresponsione più rapida dell'assegno vitalizio (è, infatti, ipotizzabile l'anticipo dell'inizio del pagamento da un esercizio finanziario al precedente), pur trattandosi nel complesso di somme di modesta entità complessiva e pur nell'ambito del tetto di spesa costituito dal bilancio, nonché gli effetti connessi agli eventuali risparmi conseguibili in conto interessi con la riduzione dei tempi di pagamento.

Occorre inoltre rilevare che, qualora l'Amministrazione si avvalga della facoltà di anticipo prevista e intervengano successivamente sentenze concessive dell'assegno, si potrebbero generare oneri non coperti, costituendo in questo caso l'attuazione della sentenza un adempimento connesso con il soddisfacimento di un vero e proprio diritto soggettivo.

Articolo 3

(Norme per la concessione di borse di studio di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 23 novembre 1998, n. 407)

La disposizione amplia le situazioni per le quali è previsto l'accesso alle borse di studio riservate a coloro che hanno riportato un'invalità permanente in conseguenza di azioni terroristiche od eversive, nonché ai superstiti delle vittime di tali eventi delittuosi. Infatti, mentre finora le borse di studio erano istituite soltanto per la scuola superiore, la novella prevede che siano erogabili anche per le scuole elementari e medie. Anche in questo caso la RT esclude la sussistenza di oneri a carico della finanza pubblica, essendo gli impegni e i pagamenti comunque circoscritti all'entità dello stanziamento.

Va osservato al riguardo che l'onere è del tutto eventuale e non quantificabile. Si ricorda peraltro che in sede di bilancio di previsione per il 2003 lo stanziamento relativo a tale voce di spesa risulta raddoppiato, il che renderebbe opportuna una esplicitazione delle relative motivazioni.

Dato il tetto di spesa previsto dall'articolo 5, comma 2, il problema sta però nel fatto che la norma sostanziale non sembra presentare coerenti margini di flessibilità al verificarsi dell'evento.

Articolo 4

(Disposizioni transitorie)

La norma stabilisce che gli importi già corrisposti a titolo di provvisoria dell'elargizione speciale siano soggetti a rideterminazione

in base a quanto previsto all'articolo 1, potendo, evidentemente, essere innalzati fino al 90% dell'importo definitivo.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, sarebbe opportuno che il Governo fornisse indicazioni circa il numero di soggetti che si trovano nella situazione individuata dalla presente disposizione, già beneficiari della provvisoria e in attesa della decisione definitiva. Ciò anche per valutare la congruità della copertura di cui all'articolo 5, comma 1, ossia la limitazione ai relativi stanziamenti di bilancio 2003.

Articolo 5

(Copertura finanziaria)

Si stabilisce che tutti i benefici previsti nel presente decreto-legge sono concessi nei limiti degli stanziamenti iscritti nelle relative unità previsionali di base. Non si hanno osservazioni da formulare, in quanto tutte le previsioni presentano la necessaria flessibilità, ad eccezione dei menzionati articoli 2 e 3.

Va osservato peraltro che questa tecnica sostanzia una delle prime applicazioni della modifica della legge di contabilità attuata con l'introduzione - con il decreto legge n. 194 del 2002 - del comma 6-*bis* all'art. 11-*ter* della predetta legge, nel senso che le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi.

Già in sede di commento furono posti alcuni problemi interpretativi per tale norma². Appare utile aggiungere nella fattispecie che, almeno per il primo anno, il problema principale sembra essere rappresentato dal fatto che, dando per scontata la ragionevolezza dello stanziamento di bilancio che funge da limite ai fini dell'utilizzo della facoltà concessa all'amministrazione dalla legge, tale limite (e dunque l'ammontare di risorse in bilancio) deve essere necessariamente dimensionato non sulla legislazione vigente prima della entrata in vigore della legge di bilancio, ma sulla legislazione futura, rappresentata nel caso in esame da un decreto-legge del 4 febbraio. Ciò pone un problema di costruzione della previsione di bilancio, che infatti in tale ipotesi già sconta la legislazione a venire. In caso contrario, così come peraltro costituzionalmente richiesto, l'alternativa si pone in termini di più dubbia ragionevolezza di un limite di spesa pur formalmente valido dal punto di vista giuridico, in quanto appunto costruito a legislazione vigente e senza quindi scontare la legislazione a venire. Un altro aspetto del problema sta nel fatto che nella prima ipotesi gli stanziamenti di bilancio interessati scontano un livello di utilizzo di facoltà concesse all'amministrazione che al momento dell'approvazione del bilancio risulta ignoto, oltre tutto in quanto riferito o riferibile a norme future.

Su un piano più generale ed in riferimento agli anni successivi al primo, la riflessione che sul piano tecnico può essere qui evocata riguarda l'eventualità che la tecnica di limitare le facoltà concesse alle amministrazioni entro stanziamenti di bilancio che possono anche essere via via crescenti nel tempo, sposti sostanzialmente la questione della

² Cfr. Elementi di documentazione n. 13 di questo Servizio, pp.5-7.

copertura finanziaria dalla legislazione ordinaria alla decisione di bilancio (oltre che alla discrezionalità dell'amministrazione).

In tale contesto infatti la singola legge potrebbe non essere più chiamata a dover risolvere puntualmente il problema della copertura degli oneri (anche nel tempo), come previsto e dal dettato costituzionale e dalla stessa legge di contabilità, ma di fatto si sostanzierebbe nel riconoscere delle discrezionalità alle amministrazioni senza disciplinarne gli aspetti finanziari se non con il rinvio ai futuri stanziamenti di bilancio. Sarebbe dunque in quest'ultima sede che verrebbe ad essere regolata la questione del limite dell'intervento e della relativa copertura, rimessa così all'unico limite complessivo del saldo. Il risultato potrebbe essere, da un lato, che il bilancio sostanzialmente perderebbe in tal modo la valenza di legge formale e, dall'altro, che il vincolo della copertura finanziaria *ex ante* per il singolo onere finirebbe con l'essere attenuato.