

XIV legislatura

A.S. 3738:

**"Norme in favore dei familiari
superstiti degli aviatori italiani
vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu
l'11 novembre 1961"**

Gennaio 2006

n. 184



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Maria Laura D'Onofrio

dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 5262

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Indice

Premessa	1
Articolo 1 (<i>Applicazione delle disposizioni della legge 3 agosto 2004, n. 206, ai familiari superstiti delle vittime dell'eccidio di Kindu</i>)	1
Articolo 2 (<i>Copertura finanziaria</i>)	4

Premessa

Il provvedimento è accompagnato da una RT relativa al testo presentato alla Camera dei deputati.

Articolo 1

(Applicazione delle disposizioni della legge 3 agosto 2004, n. 206, ai familiari superstiti delle vittime dell'eccidio di Kindu)

L'articolo dispone l'applicazione della legge n. 206 del 2004 ai familiari superstiti dei 13 aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu nel 1961.

La RT si riferisce ad un numero di 13 beneficiari, nel presupposto che per ciascun deceduto abbia diritto alle prestazioni garantite dalla legge un solo erede, in ragione del notevole lasso di tempo trascorso dall'evento. Sulla base della citata legge, i benefici concessi e i relativi oneri corrisponderebbero a quelli rappresentati di seguito:

- 1) un'elargizione una tantum pari a 200.000 euro pro capite (l'onere complessivo è di 2.600.000 euro per il solo 2006);
- 2) un assegno vitalizio ai sensi della legge n. 407 del 1998, pari a 515 euro per 12 mensilità (l'onere complessivo sarebbe di 80.340 euro annui);
- 3) uno speciale assegno vitalizio di 1.074 euro per 12 mensilità (l'onere complessivo sarebbe di 167.544 euro e crescerebbe negli anni successivi in rapporto alla rivalutazione annuale dell'assegno);
- 4) una pensione di reversibilità o indiretta pari all'ultima retribuzione percepita dall'avente diritto, rideterminata sulla base degli aumenti retributivi garantiti dall'articolo 2 della legge n. 336 del 1970; il relativo onere non viene valutato per l'intero ammontare di tale trattamento, ma per la differenza con quanto sarebbe stato comunque percepito (si tratta di circa 7.150 euro annui pro capite, che corrispondono ad un onere complessivo

di circa 93.000 euro per il 2006, rivalutati per gli anni seguenti ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 206, che prevede l'adeguamento di tali provvidenze al trattamento economico dei lavoratori ancora in attività nelle corrispondenti posizioni economiche e con pari anzianità);

- 5) due annualità, onnicomprensive e *una tantum*, della suddetta pensione, che, sulla base di un importo annuo di circa 21.450 euro, corrispondono a un onere complessivo di quasi 558.000 euro per il solo 2006;
- 6) l'esenzione della pensione dall'IRPEF (l'onere, sulla base di un costo unitario di 4.934 euro, si attesterebbe su complessivi 64.142 euro annui);
- 7) l'esenzione dall'imposta di bollo per atti e documenti relativi alle procedure per l'attribuzione dei benefici in esame, che non viene quantificata, stante la particolare tenuità della corrispondente perdita di gettito;
- 8) l'esenzione dalla partecipazione alla spesa per ogni tipo di prestazione sanitaria e farmaceutica, con un onere pro capite calcolato in 250 euro¹ annui (l'onere complessivo si attesterebbe su 3.250 euro annui);
- 9) il gratuito patrocinio nei procedimenti giudiziari, il cui costo è stimato unitariamente in circa 1.000 euro per ciascun procedimento e viene calcolato in relazione ad un massimo di 3 interessati (si tratterebbe, pertanto, di un onere pari a 3.000 euro per il solo 2006).

La RT, per il calcolo degli oneri permanenti relativi agli anni seguenti, provvede ad incrementare gli importi come sopra calcolati secondo i parametri di rivalutazione previsti dalla legislazione vigente, stimando l'onere in 416.389 euro per il 2007 e in 424.718 euro per il 2008, fino a raggiungere il valore di 487.870 euro nel 10° anno di applicazione della norma.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che appare necessaria una verifica in ordine al numero di soggetti beneficiari, atteso che tanto l'assegno vitalizio quanto l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria potrebbero teoricamente spettare ad una platea di soggetti

¹ Tale stima è in linea con le valutazioni effettuate dall'università Bocconi in ordine al costo medio sanitario annuo sostenuto da un italiano.

(parenti aventi diritto) superiore a quello delle vittime, non essendo stati esplicitato il modo in cui si è giunti a determinare in 13 il numero dei beneficiari.

Andrebbe poi confermato che, come sembra, la quantificazione di cui al numero 6) sconta un'aliquota marginale IRPEF del 23% su un importo pensionistico unitario di 21.450 euro annui e che l'indicazione in ordine ad una valutazione in tale sede anche della modalità di rivalutazione della pensione è stata inserita per mero errore materiale, rappresentando una duplicazione rispetto al conteggio effettuato per il numero 4).

Non si hanno osservazioni da formulare in rapporto al maggior importo unitario delle pensioni di reversibilità dovute, nel presupposto, anche in tal caso, che il riferimento all'articolo 4, comma 4, della legge n. 206 del 1994 (esenzione della pensione dall'IRPEF) sia stato inserito per un mero errore materiale, come si evince, del resto, dalla stessa descrizione dei benefici calcolati in relazione all'ammontare delle pensioni.

Si rileva comunque che l'articolo 2, comma 1, della legge n. 206 del 2004 stabilisce che l'attribuzione di 3 aumenti periodici di stipendio di cui all'articolo 2 della legge n. 336 del 1970 opera non solo per il calcolo dell'ammontare del trattamento pensionistico ma anche ai fini della liquidazione dell'indennità di fine rapporto o altro trattamento equipollente, per cui andrebbero forniti chiarimenti in ordine alle stime contenute nella RT, atteso che tale voce non sembra essere stata inclusa nell'ambito dei benefici considerati ai fini del calcolo dell'onere.

Non vi sono rilievi da formulare in ordine alle stime relative agli altri benefici garantiti, essendo le stesse coerenti con gli importi legislativamente determinati o perlomeno in linea con le analoghe quantificazioni contenute nella RT alla legge n. 206 del 2004, nonché in rapporto a benefici non considerati, quali l'assistenza psicologica a carico dello Stato, alla luce dell'estrema improbabilità che tali prestazioni siano richieste essendo trascorsi più di 40 anni dall'eccidio di Kindu.

In merito all'onere indicato per l'ultimo anno del bilancio triennale di riferimento, infine, si rinvia alle considerazioni svolte per il successivo articolo.

Articolo 2

(Copertura finanziaria)

Il comma 1 dispone che all'onere derivante dalla presente legge, valutato complessivamente in 3.570.226 euro per il 2006, 416.389 euro per il 2007 e in 487.870 euro a decorrere dal 2008 si provvede a valere sul fondo speciale di parte corrente, utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno per il 2006 e quello del Ministero degli affari esteri per gli anni seguenti.

Al riguardo, a parte problemi di sussistenza delle risorse a carico del fondo globale, si evidenzia che la quantificazione dell'onere per il 2008 e la relativa copertura tengono conto della costante giurisprudenza costituzionale² sulla copertura di oneri di durata pluriennale con un profilo crescente nel tempo, secondo cui, per gli esercizi successivi a quelli del bilancio triennale, le risorse a copertura degli oneri devono risultare in modo ragionevole e credibile, realizzandosi tali requisiti quando esiste un equilibrio tra onere coperto nell'anno di massima esposizione compreso nel bilancio triennale ed onere a regime negli esercizi successivi. Nel caso in esame la copertura relativa al 2008 viene pertanto fatta correttamente coincidere con quella necessaria nell'ultimo anno di proiezione decennale della spesa, essendo questo l'anno di massima esposizione.

Il comma 2 contiene la clausola di salvaguardia per gli effetti finanziari, configurata nei consueti termini del monitoraggio degli andamenti di spesa connessi all'attuazione del presente disegno di legge e dell'eventuale ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

La RT, relativa ad una versione del testo che non contemplava la clausola di salvaguardia, verificava negativamente sotto questo profilo il ddl in esame, contenendo lo stesso una previsione di spesa connessa all'introduzione di diritti soggettivi.

² V. sentenze n. 384 del 1991 e n. 25 del 1993.

Al riguardo, pur registrandosi l'introduzione di un'apposita clausola di salvaguardia, appare opportuno ribadire quanto osservato in altre occasioni analoghe³ in ordine all'inserimento di una clausola di salvaguardia nei termini in cui essa è stata intesa negli ultimi tempi (rinvio al meccanismo di monitoraggio e contestuale comunicazione alle Camere dei temporanei provvedimenti di attingimento al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine).

Da un punto di vista normativo, infatti, va ribadito che la clausola di salvaguardia non può che essere definita come una previsione nella stessa legge sostanziale di un meccanismo normativo che consenta nel tempo di compensare efficacemente eventuali esuberi degli oneri rispetto alle coperture, quando ciò dovesse accadere. In altri termini, il senso della norma sembra consistere inequivocabilmente nell'obbligo a carico della legge di prevedere ex ante meccanismi di riallineamento automatico degli oneri rispetto alle coperture (quando non venga scelta la soluzione opposta), anche perché l'assolvimento dell'obbligo di copertura va assolto ex ante e non può essere rinviato ad un momento successivo.

La sussistenza in bilancio del fondo in questione, previsto dalla legge di contabilità, è infatti volta, sul piano della gestione, ad apprestare mezzi per far fronte ad esuberi di oneri rispetto alle previsioni di competenza per tutta la spesa obbligatoria del bilancio dello Stato: appare incongruo quindi che esso venga utilizzato sulla base di una indicazione in tal senso da parte di una legge per riequilibrare uno scostamento tra oneri e coperture intervenuto nel corso di attuazione della legge stessa, non essendo il fondo sussumibile nell'ambito delle fonti di copertura.

³ Cfr. Nota di lettura n. 37, dicembre 2002, pag. 7.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it