



N. 565/06

Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione Prima 8 novembre 2006

N. Sezione 565/06

La Sezione

OGGETTO:

Ministero dell'Interno.

Quesito sull'applicabilità della legge 206/2004 "Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice". Riliquidazione elargizioni già corrisposte ed attribuzione benefici pensionistici.

Vista la relazione n. 27-31/A-32 in data 27 gennaio 2005, pervenuta in data 7 febbraio 2006, con la quale il Ministero dell'Interno - Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari - Area V. Legislazione speciale di P. S. e Polizia Amministrativa - ha chiesto a questo Consiglio il parere sul quesito in oggetto;

VISTA la relazione n. 27-31/A-32 in data 19 ottobre 2006 originata dallo stesso ente;

VISTA la nota 27-31/A-32 in data 31 ottobre 2006 originata dallo stesso ente;

VISTA la nota n.27-31/A-32 in data 7 novembre 2006 originata dallo stesso ente;

ESAMINATI gli atti e udito il relatore-estensore Consigliere Sergio Siracusa;

- 2 -

PREMESSO e CONSIDERATO:

1. Con il quesito in oggetto il Ministero dell'interno, dopo avere illustrato gli ulteriori e maggiori benefici previsti dalla legge 206/2004 in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice rispetto a quelli contemplati in materia da concorrente disciplina legislativa o da precedenti interventi legislativi, rende note alcune difficoltà manifestatesi in sede di applicazione derivanti da interpretazioni in parte sostenute e sollecitate dalle Associazioni delle vittime e dei loro familiari.

Nel ritenere che dette difficoltà non siano da ascrivere all'assetto proprio della legge n. 206/2004 ed alla mancata previsione di regolamenti di attuazione per i benefici di nuova concezione, in presenza dell'esplicito richiamo, operato dall'art. 14, comma 1, della stessa legge, alla regolamentazione in vigore ed, in particolare, al d. P. R. 28 luglio 1999, n. 510, l'Amministrazione è dell'avviso che le norme in esame siano da considerarsi immediatamente precettive, e che, per la loro applicazione, necessitino al più di atti di indirizzo all'interno delle singole amministrazioni.

I proposti quesiti riguardano da un lato le modalità di riliquidazione delle speciali elargizioni, già concesse ai nuclei familiari delle vittime decedute, e dall'altro le procedure per la rivalutazione delle percentuali di invalidità, già riconosciute ed indennizzate, in relazione all'eventuale intercorso aggravamento fisico e del riconoscimento del danno biologico e morale.

Alcune problematiche di carattere applicativo attengono poi alle modalità per l'attribuzione di particolari benefici pensionistici ai superstiti aventi diritto alla pensione di reversibilità.

2. A seguito del parere interlocutorio della Sezione, il Ministero dell'interno, acquisito il parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato, del Ministero della difesa e del Ministero della salute, invia una successiva relazione, comprensiva dei pareri dei suddetti organismi di governo, che articola il quesito in varie problematiche, per le quali chiede il parere del Consiglio di Stato.

Il Ministero dell'interno informa altresì che la Presidenza del Consiglio dei Ministri con provvedimento in corso di formalizzazione ha

- 3 -

determinato la nomina di un Commissario Straordinario di Governo per la necessaria azione di coordinamento per l'attuazione della legge 206/2004 da parte delle amministrazioni dello Stato interessate alla concessione dei benefici previsti dalla stessa legge.

Il Ministero dell'interno ha, infine, fatto pervenire, via fax, le relazioni sull'argomento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero della giustizia.

3. Di seguito verranno esaminate le problematiche proposte nel quesito e verrà espresso per ciascuna di esse il parere della Sezione.

4. Modalità di calcolo della riliquidazione della speciale elargizione prevista dall'art. 5, commi 2 e 5, della legge 206/2004.

a. Detta norma stabilisce che l'elargizione prevista dalla legge 302/1990, e successive modificazioni, è corrisposta nella misura massima di euro 200.000,00 in proporzione alla percentuale di invalidità riportata in ragione di euro 2000,00 per ogni punto percentuale.

Si tratta adesso di stabilire se la riliquidazione dell'elargizione secondo il nuovo parametro (euro 2.000,00 previsto dalla legge 206/2004, anziché euro 774,68 di cui alla legge 302/1990 e successive modificazioni, per ogni punto percentuale di invalidità riscontrata) debba avvenire detraendo dalla somma massima concedibile quella già effettivamente corrisposta includendovi la rivalutazione, ovvero operando la semplice differenza tra gli importi tabellari prescindendo da ogni parametro di rivalutazione.

b. Le Associazioni tra le vittime del terrorismo ritengono più corretta la seconda soluzione.

Di contrario avviso è il Ministero dell'interno che, con il concorde parere del Ministero della Difesa e della Ragioneria Generale dello Stato, ritiene invece che la somma da portare in detrazione da quella prevista dalla Legge 206/2004 debba comprendere la rivalutazione della somma già elargita.

Argomenta la Ragioneria Generale dello Stato, citando la sentenza n. 5111/05 del Tribunale di Torino-Sezione Lavoro, che - allorché si debba procedere a una riliquidazione del beneficio a seguito di nuove norme che ne hanno incrementato il valore - dovrà essere portato in detrazione quanto già percepito, rivalutato in termini di valore reale commisurato al potere di

acquisto al momento in cui si procede alla rideterminazione della differenza spettante.

L'interpretazione opposta contrasterebbe con il principio di eguaglianza in quanto favorirebbe indebitamente chi è stato beneficiario della concessione della elargizione da più tempo rispetto a colui che ne ha beneficiato in tempi più recenti.

c. La Sezione condivide la posizione espressa dal Ministero dell'interno e dalle altre amministrazioni ministeriali.

Appare infatti evidente che l'elargizione lega il suo potere di acquisto - ovvero la sua capacità di rendimento - al momento in cui viene concessa, dimodochè il suo ammontare si rivaluta con il trascorrere del tempo. All'avvento di una norma che eleva il valore di tale elargizione, il riferimento di confronto per calcolare la nuova spettanza non può che essere l'ammontare di quanto percepito, attualizzato a mezzo di rivalutazione. Tale procedimento consente di porre tutti i percettori della riliquidazione sullo stesso piano di eguaglianza.

Tale interpretazione è coerente con la previsione dell'art. 8, comma 2, della legge 302/1990 che stabilisce che le elargizioni sono soggette ad una automatica rivalutazione annuale in misura pari al tasso di inflazione accertato per l'anno precedente, sulla base dei dati ufficiali ISTAT alla data della corresponsione.

Per conseguenza, a fronte di una riliquidazione nel caso ipotizzato non potrà non tenersi conto - in detrazione - di quanto percepito attualizzato con rivalutazione e non del valore base della elargizione.

5. Rivalutazione delle percentuali di invalidità, già riconosciute ed indennizzate, tenendo conto dell'eventuale intercorso aggravamento fisico e del riconoscimento del danno biologico e morale (art. 6, comma 1, della legge 206/2004).

a. La previsione di rivalutazione della percentuale di invalidità (costantemente riferita dalla norma alla capacità lavorativa) è prevista non solo per l'eventuale aggravamento fisico, ma il citato art. 6, comma 1, introduce la rivalutazione di tale percentuale di invalidità anche a seguito del riconoscimento del danno biologico e morale.

b. Dalla norma in esame il Ministero dell'interno deduce la possibilità di configurare il danno biologico e quello morale su un piano diverso da

- 5 -

quello processuale, cui le suddette categorie accedono per fini risarcitori, postulandone un riconoscimento stragiudiziale per le diverse finalità indennitarie prescindendo da un accertamento giudiziale di responsabilità. Cita a tal proposito il sistema esistente in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al d. lgs. 23 febbraio 2000 n. 38 che fa testualmente riferimento alla possibilità di valutazione ed indennizzo del solo danno biologico.

Il Ministero dell'interno osserva che la possibilità di percentualizzazione anche del danno biologico è dato ormai acquisito dall'ordinamento positivo. Infatti il d.P.R. 243/2006 - recante "Regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere e ai soggetti equiparati ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, a norma dell'art. 1, comma 565, della legge 266/2005" - prevede che tale percentualizzazione sia valutata in base alla tabella delle menomazioni e dei relativi criteri applicativi, approvata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in data 12 luglio 2000.

Di conseguenza, prosegue il Ministero dell'interno, una eventuale rivalutazione delle indennità già riconosciute e corrisposte si può correttamente fondare anche sull'apprezzamento del danno biologico e, quindi, il maggiore grado di invalidità permanente può essere determinato predisponendo opportunamente, a cura della competente Amministrazione, congrui parametri di commutazione del danno biologico in punti o frazioni di punto di invalidità sì che il punteggio finale non sia la pura somma aritmetica delle due percentualizzazioni.

Per quanto concerne il danno morale, il Ministero dell'interno ritiene che, in una prospettiva unitaria del danno non patrimoniale, il danno morale e il danno biologico potrebbero essere considerate specie, anche parzialmente sovrapponibili tra loro, del più vasto genere "danno non patrimoniale" sì da essere riconoscibili contestualmente dai competenti organi medico legali.

In particolare la determinazione del danno morale potrebbe essere effettuata sulla base delle tabelle utilizzate per il danno biologico, quantificando il danno morale in misura di una frazione di quanto dovuto a

titolo di danno biologico valutato come sopra indicato.

c. Il Ministero della salute obietta che nella proposte del Ministero dell'interno appare non condivisibile il concetto secondo il quale nel danno biologico sia possibile enucleare la componente della capacità lavorativa e quella del danno morale e sottolinea l'incoerenza tra gli artt. 3, 4 e 5 e l'art. 6 della legge 206/2004 in quanto tra i suddetti articoli vengono utilizzati concetti diversi e difficili da rendere omogenei.

Tuttavia lo stesso Ministero della salute concorda nel ritenere opportuno il rinvio a metodiche accertative esistenti come quelle citate dell'INAIL o di nuovi studi.

d. La Sezione rileva come la rivalutazione di cui all'art. 6 della legge 206/2004 faccia riferimento agli invalidi permanenti riconosciuti dai competenti organi sanitari pubblici, a prescindere dal grado di invalidità e che l'invalidità permanente viene sempre correlata alla perdita della capacità lavorativa, come ripetutamente indicato sia nella legge 206/2004 che nella legge di riferimento 302/1990.

Il legislatore ha voluto pertanto indennizzare, con procedure amministrative, le vittime del terrorismo - attraverso i benefici previsti dalle sopracitate leggi - tenendo conto dei danni non solo fisici (e del loro aggravamento) ma anche biologici e morali. Tale indennizzo prescinde dal risarcimento che le stesse vittime possono aver ottenuto, per i danni biologici ovvero morali, da pronuncie in sede giudiziaria.

L'orientamento giurisprudenziale più recente è quello che deriva dalle pronuncie della Suprema Corte di Cassazione (n. 8828 in data 31 maggio 2003 e n. 8827 in data 7-31 maggio 2003) che sanciscono l'assetto bipolare del danno distinguendolo in danno patrimoniale e non patrimoniale. Nel danno non patrimoniale viene compreso ogni danno di natura non patrimoniale derivante da lesioni di valori inerenti alla persona e, cioè, non solo il danno morale soggettivo, inteso come transeunte turbamento dello stato d'animo della vittima, bensì anche il danno biologico in senso stretto inteso come lesione all'interesse, costituzionalmente garantito, alla integrità psichica e fisica della persona, nonché il danno cosiddetto esistenziale derivante dalla lesione di altri interessi di rango costituzionale inerenti alla persona (vds. Corte Costituzionale n. 233 in data 11 luglio 2003 e Consiglio di Stato Sezione V n. 125/2006).

La questione in esame è centrata sulle modalità di calcolo del nuovo valore percentuale della invalidità.

Si è del parere che sarebbe problematica una valutazione autonoma del danno fisico, del danno biologico e di quello morale intesi come categorie del danno non patrimoniale.

Si ritiene pertanto che la condizione globale della salute della vittima del terrorismo, nei suoi aspetti non patrimoniali fisici e psichici e morali che abbiano riflesso permanente sulla sua capacità lavorativa, debba essere accertata e valutata non attraverso la elaborazione di tabelle e coefficienti bensì mediante accertamento e valutazione complessivi del danno non patrimoniale subito, condotti - caso per caso - da parte delle autorità medico-legali competenti e specialistiche, per giungere ad un unico valore percentuale di invalidità permanente.

6. Determinazione della misura delle due annualità di trattamento pensionistico, comprensive della tredicesima mensilità, e individuazione dei superstiti titolari di pensione di reversibilità, in caso di decesso della vittima del terrorismo, destinatari delle due annualità di trattamento pensionistico, comprensive della tredicesima mensilità (art. 5, comma 4, della legge 206/2004).

a. Il quesito concerne sia l'individuazione dei beneficiari che l'ammontare del beneficio, in quanto l'art. 5, comma 4 citato, introduce due novità rispetto a quanto già previsto dall'art. 2, comma 3, della legge 407/1998: l'inserimento tra i destinatari aventi diritto alla pensione di reversibilità dei figli maggiorenni e l'inclusione delle tredicesime mensilità nel beneficio delle due annualità.

b. Il Ministero dell'interno, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e la Ragioneria dello Stato sono dell'avviso di considerare destinatari del beneficio gli orfani maggiorenni che alla data del 26 agosto 2004 (quindicesimo giorno dalla pubblicazione della legge 206/2004 sulla Gazzetta Ufficiale) fossero titolari del trattamento pensionistico di reversibilità.

c. La Sezione a tale riguardo esprime concorde avviso.

d. Per quanto concerne la determinazione dell'importo delle due annualità di trattamento pensionistico per i superstiti destinatari e per i casi di rideterminazione del beneficio già concesso, il Ministero dell'interno e la

- 8 -

Ragioneria Generale dello Stato sono del parere che si debba fare riferimento alla data di decesso del dante causa. In tal senso, e in via più generale, hanno fornito indicazioni l'INPDAP e l'INPS.

Il Ministero del Lavoro ritiene che si debba liquidare la differenza tra quanto spettante alla data della entrata in vigore della legge e quanto già percepito dagli interessati.

c. La Sezione concorda con la posizione espressa dal Ministero dell'interno e dalla Ragioneria Generale dello Stato e cioè, che per la determinazione dell'importo delle due annualità di trattamento pensionistico per i superstiti destinatari e per i casi di rideterminazione del beneficio già concesso, si debba fare riferimento alla data di decesso del dante causa.

Ciò, anche, in quanto, come richiamato dalla Ragioneria Generale dello Stato con il concorde parere del Ministero dell'interno, l'importo delle due annualità (comprendente della tredicesima mensilità) non può essere maggiorato a titolo di rivalutazione fino alla data di corresponsione del beneficio. Detta rivalutazione dei benefici spettanti alle vittime del terrorismo è prevista infatti dalla legge 302/1990 (art. 8) limitatamente agli assegni vitalizi e alle elargizioni.

7. L'ultima questione riguarda la esigenza di stabilire se agli eredi della sorella di una vittima, deceduta (la sorella) prima dell'entrata in vigore della legge 206/2004, ma già beneficiaria delle provvidenze previste dalle leggi n. 302/1990 e n. 407/1998, possano competere "jure successionis" la riliquidazione della speciale elargizione dei cui alla citata legge 206.

a. Il Ministero dell'interno, con il concorde avviso della Ragioneria dello Stato e del Ministero della difesa, ritiene che nel caso in cui la morte della sorella della vittima sia intervenuta prima dell'entrata in vigore della legge 206/2004, non possa legarsi a questo decesso la costituzione di un diritto trasmissibile "mortis causa" agli eredi, nell'ordine stabilito dall'art. 6 della legge 466/1980. Tali eredi infatti non possono risultare destinatari del beneficio in quanto lo stesso non si configura quale diritto patrimoniale rientrante "jure successionis" nell'asse ereditario.

Ove, al contrario, a morte della sorella della vittima sia intervenuta dopo l'entrata in vigore della legge 206/2004, si può ritenere costituito in

- 9 -

suo favore il diritto alla rivalutazione e applicabili le regole della successione legittima nell'ordine stabilito dall'art. 6 della legge 466/1980.

b. La Sezione esprime parere concorde con quanto espresso dalle citate Amministrazioni.

La riliquidazione della elargizione, che non ha natura successoria, non può essere concessa agli eredi della persona (la sorella) che, essendo deceduta prima della entrata in vigore della legge 206/2004, non ha maturato il diritto alla riliquidazione.

P. Q. M.

Nelle considerazioni sopra riportate è il parere.

Per estratto dal verbale
Il Segretario della Sezione

(Lidia Grassucci)

Piero Guarnieri

Visto

Il Presidente della Sezione

(Giovanni Ruoppolo)

[Signature]