



Senato della Repubblica

CONFERENZA STAMPA

di presentazione del disegno di legge

Estensione alle vittime del dovere dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo

GIOVEDÌ 24 GENNAIO 2019

ORE 13.45

Presso

Senato della Repubblica
Sala Caduti di Nassiriya
Palazzo Madama, Roma

Intervengono:

Sen. Gianmarco Corbetta *Firmatario del disegno di legge*

Dott.ssa Emanuela Piantadosi *Presidente Associazione Vittime del Dovero*

Prof. Aggr. Roberto Russo *Ricercatore, Professore Aggregato di Diritto Costituzionale presso
l'Università degli Studi eCampus*

Avv. Alessia Meloni *Avvocato del Foro di Velletri*

Avv. Sabrina Mariotti *Responsabile Ufficio Legale Associazione Vittime del Dovero*

Dott.ssa Valentina Rigano *Giornalista Ansa*

Sommario

Disegno di legge di iniziativa del Senatore Corbetta	3
Presentazione Associazione Vittime del Dovero	9
Estensione alle vittime del dovere dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo. Una necessità etica, morale e giuridica di Dott.ssa Emanuela Piantadosi	20
Vittime del dovere e vittime del terrorismo: le distoniche politiche in tema di benefici di Prof. Aggr. Roberto Russo	23
La tutela delle vittime del dovere e il principio personalista: superamento delle asimmetrie normative e primato dello Stato di diritto di Avv. Alessia Meloni	32
Vittime del dovere: obiettivi raggiunti, prospettive di sviluppo della giurisprudenza di Avv. Andrea Bava	35
Disegno di legge di “Estensione alle vittime del dovere dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo”: profili soggettivi e oggettivi di Avv. Sabrina Mariotti	37
Rispetto, memoria, giustizia di Dott.ssa Valentina Rigano	40
Se non il due giugno... quando? di Prof. Aggr. Roberto Russo	41



XVIII Legislatura

DISEGNO DI LEGGE

Di iniziativa del Senatore Corbetta

Estensione alle vittime del dovere dei benefici riconosciuti alle
vittime del terrorismo

Relazione illustrativa

Onorevoli Senatori! - Il presente disegno di legge intende rispondere, in modo esaustivo, alle istanze formulate da servitori dello Stato che attendono ormai da oltre un decennio una compiuta risposta.

Le nostre Istituzioni, infatti, quale struttura democratica del Paese, hanno potuto attuare la loro funzione di tutore dei valori espressi dall'ordinamento anche grazie al prezioso e determinante contributo di tutti quei servitori dello Stato che nel tempo hanno impedito l'effetto nocivo, se non sovversivo, di molteplici derive criminali sui principi fondamentali dello Stato democratico. La difesa dei valori ordinamentali fondamentali contro tali iniziative devianti, in tutte le sue diverse morfologie, ha però richiesto il dispiego di ingenti sacrifici in termini di vite umane, drammi essenziali e sofferenze familiari.

Allo scopo, quindi, di raccogliere e divenire al contempo promotori delle istanze avanzate da vedove, orfani, invalidi e genitori di coloro i quali hanno sacrificato la loro vita per garantire la libertà dello Stato democratico, sono state create diverse Associazioni su tutto il territorio nazionale, il lavoro di sensibilizzazione delle quali si è spesso tradotto in iniziative di carattere normativo, approvate nel tempo e spesso contemplanti provvidenze economiche e forme di sostegno volte a risarcire i danni patiti dalle vittime del dovere.

Seppure la legislazione primaria di settore ha cercato di dare concrete e diverse risposte alle tante istanze di riconoscimento del merito di quanti hanno subito perdite segnanti per la difesa dello Stato, il risultato ottenuto è quello di una vera e propria stratificazione normativa, che ha diversamente classificato e distinto le vittime a seconda della peculiarità dei fenomeni criminosi posti all'origine dell'evento luttuoso.

Alla differente classificazione della vittima del terrorismo, della criminalità organizzata o del dovere, corrisponde una diversità di attribuzione delle misure di ristoro, che genera una evidente asimmetria e disparità di trattamento tra soggetti comunque riconducibili alla medesima sfera oggettiva di dolore, per aver subito danni, anche mortali, a causa di eventi delittuosi.

Più nello specifico, la categoria originaria delle vittime del dovere, di cui al regio decreto legge 13 marzo 1921, n. 261, è stata dapprima affiancata da quelle delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, previste dalla legge 13 agosto 1980, n. 466, e poi superata in termini di strumenti di tutela e benefici con la legge 3 agosto 2004, n. 206. Nel dicembre 2008, dando seguito all'impegno assunto in sede di approvazione dell'ordine del giorno 9/1713/26, approvato dalla Camera dei deputati il 13 novembre 2008, è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Tavolo Tecnico, allo scopo di portare a compimento entro il 2010 il processo di equiparazione delle vittime. Tale processo non ha però registrato gli attesi auspici, come si può facilmente evincere dalla Relazione sullo stato dei lavori per l'attuazione della normativa in materia di vittime del dovere, licenziata il 27 settembre 2012 dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo della presidenza del Consiglio. Mancano ancora, infatti, passi avanti sulla maggior parte dei benefici di carattere pensionistico-previdenziale, di cui agli articoli 2, 3, 4, 7 e 5, comma 3-bis, 3-ter, 3-quater, della legge n. 206 del 2004, sul riadeguamento dell'assegno vitalizio di cui all'articolo 2 della legge 23 novembre 1998, n. 407, sulla corretta applicazione agli invalidi del Decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 2009 e sul paritario regime fiscale da riservare ai trattamenti pensionistici. Una già illogica disparità normativa, anziché ridursi si è ulteriormente

dilatata all'esito di quanto previsto dall'articolo 1, comma 494, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Ad oggi permane una illogica sperequazione tra le diverse categorie di vittime, certamente non giustificabile dal punto di vista giuridico, costituzionale ed etico, ma che anzi menoma la dignità della persona, quale riconoscimento dell'individuo in quanto tale e, di conseguenza, anche quella delle stesse vittime, che per il Paese e i principi costituzionali in esso riconosciuti hanno sacrificato la loro vita. Il valore della dignità dell'uomo, del resto, si presta ad essere letta in combinato disposto con il principio di uguaglianza formale e sostanziale sancito dall'articolo 3 della Costituzione; ecco che allora, la non ragionevole disomogeneità di trattamento appare in netto contrasto con tali principi fondamentali che garantiscono un massimo e compiuto sviluppo del principio personalista.

L'estensione dei benefici previsti per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata anche a quanti - ad esempio magistrati, esponenti delle Forze dell'Ordine o dei Vigili del Fuoco - hanno riportato invalidità permanenti o sono deceduti nel corso delle attività di pubblico soccorso o di contrasto alla criminalità, ovvero a tutti i diversi esponenti della generale categorie delle vittime del dovere, rappresenta un atto doveroso da parte dello Stato, proprio in nome delle istanze valoriali supreme riconosciute dal nostro ordinamento, che non può quindi tollerare status normativi diversi in relazione alle differenti modalità nelle quali il sacrificio della vittima si è consumato. Un rappresentante delle istituzioni, se reso gravemente invalido da un atto terroristico, ha diritto al pensionamento immediato con un trattamento di quiescenza esente da imposta sul reddito delle persone fisiche, in modo del tutto diverso dal caso in cui l'evento delittuoso o lesivo, produttivo di analoghe conseguenze psico-fisiche, sia arrecato da un qualsiasi delinquente o da un soggetto legato alla criminalità organizzata. Paradossalmente, infatti, il giudice o il militare reso invalido per mano criminale, non può ottenere l'incremento della retribuzione pensionabile della quota riconosciuta ai colleghi che si sono sacrificati nel contrasto alla criminalità terroristica. Inoltre, l'invalido riconosciuto come vittima del dovere e i familiari superstiti, se da un lato ottengono il riconoscimento normativo del diritto al beneficio degli assegni vitalizi, dall'altro devono riscontrare che l'importo corrisposto è inferiore a quello riconosciuto alle vittime del terrorismo, a causa delle interpretazioni restrittive della norma che continuano ad essere applicate.

L'obiettivo del presente disegno di legge, allora, è quello di superare le sperequazioni esistenti tra le diverse categorie di vittime, alcune delle quali destinatarie di provvidenze statali legittime e doverose, ingiustamente negate alle altre poiché collocate, pur senza apprezzabile motivo, in una posizione denigratoria. La rivisitazione della materia risponde infatti ad una logica garantistica sotto il profilo costituzionale, quale vero e proprio atto doveroso di giustizia sociale per quanti hanno subito conseguenze drammatiche in nome e per il bene del nostro Paese.

Il disegno di legge che si propone è suddiviso in cinque articoli.

L'articolo 1 estende espressamente alle vittime del dovere le nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tali matrice, contenute nella legge 3 agosto 2004, n. 206.

L'articolo 2 prevede invece l'introduzione di una Giornata nazionale in memoria delle vittime del dovere, con l'obiettivo di commemorare formalmente gli appartenenti alle Forze dell'Ordine o alla Magistratura che sono deceduti nell'adempimento del loro lavoro.

L'articolo 3 prevede l'estensione del conferimento onorario e la conseguente consegna della medaglia d'oro prevista per le vittime del terrorismo alla categoria delle vittime del dovere.

Infine, gli articoli 4 e 5 recano disposizioni rispettivamente in materia di copertura finanziaria e di entrata in vigore della legge.

Disegno di legge

ART. 1

(Modifiche alla legge 3 agosto 2004, n. 206)

1. Alla legge 3 agosto 2004, n. 206 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il titolo è sostituito dal seguente: «Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice, nonché in favore delle vittime del dovere»

b) all'articolo 1, dopo il comma 1-bis è inserito il seguente: «1-ter. Le disposizioni della presente legge si applicano anche alle vittime del dovere di cui all'articolo 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ed ai loro familiari superstiti, individuati ai sensi della legge 13 agosto 1980, n. 466 e dell'articolo 82, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, salvo che non sia diversamente stabilito.»

2. Le disposizioni di cui al comma 1, salvi i benefici già estesi con precedenti provvedimenti normativi, hanno efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2019.

ART. 2

(Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime del dovere)

1. La Repubblica riconosce il due giugno quale «Giornata nazionale in memoria delle vittime del dovere», considerata solennità civile ai sensi dell'articolo 3 della legge 27 maggio 1949, n. 260. Essa non determina riduzioni dell'orario di lavoro degli uffici pubblici né, qualora cada in giorno feriale, costituisce giorno di vacanza o comporta riduzione di orario per le scuole di ogni ordine e grado, ai sensi degli articoli 2 e 3 della legge 5 marzo 1977, n. 54.

2. Le amministrazioni pubbliche, in occasione della Giornata di cui al comma 1, possono organizzare cerimonie commemorative e celebrative e possono favorire, in particolare nelle scuole di ogni ordine e grado, la promozione e l'organizzazione di studi, di convegni e di momenti comuni di narrazione dei fatti e di riflessione su quanto accaduto e sul valore del sacrificio delle vittime del dovere.

3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

ART. 3

(Onorificenza di vittima del dovere)

1. Alle vittime del dovere di cui all'articolo 1, commi 563 e 564 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, il Presidente della Repubblica concede la onorificenza di «vittima del dovere» con la consegna di una medaglia ricordo in oro.

2. L'onorificenza di cui al comma 1 è conferita alle vittime del dovere ovvero, in caso di decesso, ai parenti e affini entro il secondo grado, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro competente.

3. Al fine di ottenere la concessione dell'onorificenza, le vittime o, in caso di decesso, i loro parenti e affini entro il secondo grado, presentano domanda alla prefettura di residenza o al Ministero competente, anche per il tramite delle associazioni rappresentative delle vittime.

ART. 4

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 60 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo unico giustizia, di cui all'articolo 2, del decreto legge 16 settembre 2008, n. 143.

ART. 5

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.



Presentazione Associazione Vittime del Dovero

L'Associazione di volontariato Vittime del Dovero Onlus, fondata nel 2007, è un'organizzazione apolitica e senza fini di lucro e persegue esclusivamente finalità di solidarietà sociale.

Essa ha carattere nazionale e conta circa 500 famiglie associate.

I soci ordinari sono esclusivamente rappresentati da vedove, orfani, invalidi e genitori di appartenenti alle Forze dell'Ordine, Forze Armate e Magistratura, caduti o rimasti invalidi nel contrasto alla criminalità comune, alla criminalità organizzata e al terrorismo. Iscritta nel Registro Regionale del Volontariato, Sezione Provinciale di Milano con decreto n. 534/2008 e nel Registro delle Associazioni del Comune di Monza con atto n. 243/2008. Dal 20 agosto 2015 è dotata di personalità giuridica a seguito dell'annotazione presso il Registro della Prefettura di Monza e della Brianza, al numero d'ordine 196, pag. 321 della parte analitica, Vol. I.

Attiva su tutto il territorio italiano, opera in modo tenace e concreto affinché:

- sia onorata la memoria dei caduti attraverso iniziative che tengano vivo il ricordo e alimentino il rispetto per il lavoro svolto quotidianamente da tutti i rappresentanti delle Istituzioni
- venga approvata e consolidata una legislazione rispettosa del sacrificio delle Vittime
- siano garantite eque e adeguate tutele alle famiglie dei caduti e degli invalidi
- venga diffusa la cultura della legalità tra i giovani

L'Associazione attraverso l'organizzazione di convegni, dibattiti, trasmissioni televisive, spettacoli teatrali, concerti, manifestazioni sportive e la realizzazione di progetti rivolti alle scuole e alle università sensibilizza le nuove generazioni al rispetto delle Istituzioni, del prossimo e del bene comune al fine di fare prevenzione e affinché non si ripeta il sacrificio di nuove Vittime del Dovero.

La nostra riconoscibilità nel panorama associativo è garantita dalla registrazione presso l'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi del Ministero dello Sviluppo economico dei seguenti marchi:

- Marchio figurativo a colori della denominazione scritta "vittime del dovere", così identificato: in corsivo tra le parole "vittime" in rosso e "del" in grigio appare un cuore spezzato di colore blu stilizzato con al centro una macchia rosso la parola dovere è di colore blu
- Marchio verbale della denominazione "associazione vittime del dovere"
- Marchio verbale della parola "vittime del dovere"
- Marchio verbale della parola "associazione nazionale vittime del dovere"

Siamo inoltre indicati quale associazione di riferimento sui siti internet delle seguenti amministrazioni pubbliche e non che riportano il link alla home-page dell'Associazione Vittime del Dovero:

Ministero della Difesa

http://www.difesa.it/Content/Pagine/associazione_vittime_del_dovere.aspx

Arma Carabinieri

<http://www.carabinieri.it/Internet/Cittadino/Informazioni/Link/>

Guardia di Finanza

<http://www.gdf.gov.it/servizi-per-il-cittadino/fiamme-gialle-per-il-sociale/vittime-del-dovere>

Vigili del Fuoco

<http://www.vigilfuoco.it/asp/asp/Page.aspx?IdPage=141>

ANSA.IT legalità

<http://www.ansa.it/legalita/static/archiviomemoria.shtml>

Comune Monza

<http://www.comune.monza.it/it/servizi/Cultura/Associazioni/Associazioni-Volontariato/>

Rete di scuole “Più Scuola Meno Mafia”

<http://www.piuscuolamenomafia.it/13-accordi-e-protocolli/42-protocollo-dintesa-miur-associazione-di-volontariato-onlus-vittime-del-dovere.html>

Rete degli archivi per non dimenticare” del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

<http://www.memoria.san.beniculturali.it/web/memoria/partner/scheda->

Wikipedia

https://it.wikipedia.org/wiki/Vittime_del_dovere

La nostra serietà e il nostro impegno quotidiano, a stretto contatto con le Vittime e con le Istituzioni, ci ha portato in questi anni a ottenere numerosi riconoscimenti.

Attività legislativa e parlamentare

Grazie ad un costante impegno, l'Associazione è riuscita nell'ultimo decennio a coinvolgere tutte le forze politiche delle diverse aree parlamentari sul tema delle Vittime del Dovero, ottenendo concreti provvedimenti legislativi che hanno sancito l'avvio del processo di totale equiparazione tra le varie tipologie di Vittime (art. 1, commi 562-565, della legge n. 266 del 2005; DPR 243 del 2006; art. 34 del decreto-legge 159 del 2007 convertito in legge n. 222/2007; art. 2, comma 105 e 106, della legge 244 del 2007; art. 5 del decreto-legge 102 del 2010 convertito in legge n.126/2010; art. 1 comma 139 bis della Legge di Stabilità 2016; art. 1 comma 211 della Legge 11 dicembre 2016, n. 232).

Il conseguimento di importanti traguardi legislativi ci ha fornito lo stimolo per proseguire il nostro lavoro con maggiore slancio al fine di sensibilizzare Istituzioni e le varie forze politiche riguardo alla tutela dei diritti dei familiari delle Vittime.

Forti del sostegno di quanti si sono dimostrati più attenti alle legittime istanze delle Vittime, siamo riusciti a proporre **interrogazioni parlamentari** (Interrogazione a risposta orale 3-00758 del 26/2/2014; Interrogazione a risposta orale 3-01472 del 26/11/2014; Interrogazione a risposta orale 3-01664 del 17/02/2015; Interrogazione n. 4-05749 del 4/05/2016; Interrogazione n. 4-06252 del 3/08/2016; Interrogazione n. 3/03839 del 12/07/2017), **ordini del giorno** (Ordine del Giorno 9/3256/34 del 15/12/2007; Ordine del Giorno n. 9/1713/26 del 13/11/2008; Ordine del giorno 9/1248/23 del 27/02/2014; Ordine del Giorno del 14/12/2014), **interpellanze parlamentari** (Interpellanza parlamentare al Ministro della Giustizia del 7/11/2017) **emendamenti nonché proposte e progetti di legge** (Proposta di Legge A.C. 4138 "Istituzione del Fondo per il sostegno delle vittime di reati, mediante destinazione dei proventi percepiti dalle persone condannate per gravi reati come corrispettivo per l'uso della propria immagine o di informazioni sulla loro attività criminale" del 9 maggio 2011 stilata dall' On. Davide Cavallotto e proposto dall'Associazione Vittime del Dovero; Proposta di Legge A.S. 3196 "Istituzione della giornata nazionale in memoria delle vittime del dovere" del 23 maggio 2012 stilata dalla Sen. Maria Alessandra Gallone e proposto dall'Associazione Vittime del Dovero; Proposta di legge "Estensione alle vittime del dovere e della criminalità organizzata dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo" A.C 1715 del 12/03/2015 e ripresentato nella presente legislatura dal Sen. Gianmarco Corbetta).

Il nostro impegno e la nostra elevata rappresentatività viene riconosciuta ormai a livello parlamentare anche grazie agli inviti presso le Commissioni permanenti di Camera e Senato per fornire pareri nel corso di **audizioni formali o informali** (20 aprile 2017 – Audizione informale presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, in relazione all'Atto del Governo n. 393 "modifiche e integrazioni al Testo unico sul pubblico impiego"; 27 aprile 2017 – Contributo dell'Associazione Vittime del Dovero fin alizzato all'esame della proposta di legge a. c. 4368 "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario" presso la Commissione giustizia della Camera; 12 novembre 2018 – Audizione informale presso le Commissioni congiunte Affari Costituzione e Giustizia della Camera sul disegno di legge C. 1189 Governo "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici").

Ma la nostra attività a livello istituzionale non si ferma. Infatti abbiamo ottenuto la creazione di appositi servizi di call center/info point presso i Ministeri di riferimento per le Vittime (Ministero

Interno, Ministero Difesa, Guardia di Finanza) e collaboriamo attivamente con gli uffici ad esse dedicati. In particolare abbiamo partecipato e collaborato attivamente al Tavolo Tecnico Governativo delle Vittime del Dovero, istituito a seguito di pressioni ed istanze da parte della nostra Associazione, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 dicembre 2008.

La nostra preparazione ed esperienza ci consente di richiedere riunioni periodiche presso i Ministeri a cui partecipano i rappresentanti di Gabinetto dei Ministri, gli Uffici legislativi e i rappresentanti degli Uffici Vittime, al fine di presentare proposte ovvero evidenziare criticità.

Si segnala l'inserimento dell'Associazione nei cerimoniali della Presidenza della Repubblica, dei Ministeri di riferimento, delle Forze dell'Ordine e Forze Armate, delle Prefetture, delle Regioni e dei Comuni al fine di partecipare alle manifestazioni pubbliche nazionali, oppure locali, di tipo civile e militare.

L'impegno dell'Associazione a livello nazionale, a fronte di quanto sopra rappresentato, appare evidente, ma poniamo il medesimo impegno anche a livello locale.

L'Associazione Vittime del Dovero il 15 giugno 2012 ha ricevuto per l'attività svolta il Premio Isimbardi, gentilmente concesso dalla **Provincia di Milano** con la seguente motivazione:

“Inizia la sua attività su impulso di un gruppo di familiari decisi a mantenere viva la memoria dei caduti e dei feriti in servizio appartenenti alle Forze dell'Ordine e alle Forze Armate. Da sempre in prima linea per tutelare i diritti delle famiglie dei caduti, è promotrice di importanti progetti educativi volti a valorizzare e trasmettere il patrimonio etico che le Vittime del Dovero rappresentano.”

Inoltre la **Regione Lombardia** ha raccolto e fatto proprie le istanze dell'Associazione, formulate nel corso dell'audizione del 27/9/2017 presso la II Commissione permanente Affari Istituzionali del Consiglio Regionale della Lombardia, giungendo a presentare in data 16/11/2017 il Progetto di Legge n.379, di iniziativa del Consiglio Regionale avente ad oggetto *“Modifiche alla L.R. 10/2004 – Interventi di sostegno alle vittime del dovere”*, che inserisce all'interno della normativa regionale, già orientata ad alcune tutele per le vittime della criminalità organizzata e del terrorismo, l'estensione di tali misure anche alle Vittime del Dovero.

Dato l'importante ruolo a sostegno delle vittime, l'Associazione in data 3 ottobre 2018, è stata invitata presso la II Commissione “Affari Istituzionali” di Regione Lombardia, per discutere circa il Progetto di Legge n.14 *“Istituzione del Garante nazionale per la tutela delle vittime di reato”* che è diventata attualmente Legge regionale.

Infine nel corso del 2016, il Presidente dell'Associazione Emanuela Piantadosi, è stata nominata membro del “Comitato tecnico scientifico in materia di contrasto e prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata di stampo mafioso e di promozione della cultura della legalità” (previsto dalla Legge Regionale 24 giugno 2015 n. 17 ed istituito con decreto n. 2 del 29 aprile 2016, del Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia) quale rappresentante del mondo delle associazioni che svolgono attività di educazione alla legalità e contrasto alla criminalità. La suddetta carica è stata riconfermata all'unanimità dal Consiglio Regionale della Lombardia con la nuova legislatura in data 10 ottobre 2018.

Attività culturale

L'Associazione, conscia che la tutela delle Vittime si affronta mediante la prevenzione dei comportamenti scorretti da parte delle giovani generazioni, ha deciso di impegnarsi concretamente affinché si diffonda la cultura della legalità attraverso progetti rivolti alle Scuole. I nostri progetti di educazione alla cittadinanza e alla legalità interessano ogni anno migliaia di studenti del territorio nazionale, coinvolti in percorsi didattici che vedono la collaborazione delle Forze dell'Ordine e delle Forze Armate.

Il Progetto di Educazione alla Cittadinanza e alla Legalità in memoria delle Vittime del Dovere nacque nell'anno scolastico 2009/10 nella città di Monza con l'ausilio della Prefettura, del Comune e dell'Arma dei Carabinieri. Furono organizzati circa 30 incontri tra i bambini della Scuola dell'Infanzia, gli alunni della Scuola Primaria e Secondaria di Primo grado e i rappresentanti dell'Arma dei Carabinieri. Fu proposto uno spettacolo teatrale dal titolo "Cittadini per non essere burattini" coinvolgendo complessivamente circa 4200 ragazzi. L'iniziativa vide nell' a.s. 2010/2011 la collaborazione con la Polizia di Stato per un progetto dal titolo "I giovani di Monza e la Polizia di Stato - Cyberbullying e cyberstalking, conoscerli per difendersi". "Educazione alla Cittadinanza e alla legalità fiscale" fu il nome del percorso svolto nell' a.s. 2012/2013" con la Guardia di Finanza.

A partire dall' a.s. 2014/15 fino ad oggi è stato impostato un unico grande progetto denominato "Progetto interforze" che ha visto coinvolte le Forze dell'Ordine e le Forze Armate con l'intento di proporre e affrontare argomenti di grande interesse per i giovani e precisamente:

Cyberbullying e cyberstalking: conoscerli per difendersi in collaborazione con la Polizia di Stato; Alcol e droga – le dipendenze che umiliano i giovani in collaborazione con l'Arma dei Carabinieri; Educazione alla Legalità economica in collaborazione con la Guardia di Finanza; L'Esercito Italiano e il contrasto alla criminalità e al terrorismo sul territorio nazionale e in campo internazionale in collaborazione con l'Esercito Italiano.

Nell' a.s. 2015/16 è partito il medesimo progetto anche nella Città Metropolitana di Milano coinvolgendo anche la Scuola Militare Teuliè e successivamente nell' a.s. 2016/17 sono stati interessati al progetto gli istituti scolastici di cinque province lombarde (Milano, Monza, Varese, Brescia, Bergamo) per un totale di più di 3000 ragazzi.

Dato l'alto valore morale e sociale dei progetti della Legalità, come espressamente enunciato e sottolineato dalle adesioni del Presidente della Repubblica ricevute ogni anno dal Quirinale, l'Associazione ha attivato nuove iniziative anche nel territorio nazionale quali:

- **"Concorso di idee per contrastare i fenomeni di Criminalità"** – a.s. 2016/2017 rivolto alle scuole e gli oratori di Caserta e Provincia e Napoli e provincia sul tema della lotta alla criminalità
- **Progetto di Educazione alla Cittadinanza e alla Legalità** - a.s. 2016/2017 dedicato agli studenti degli Istituti scolastici di Ariccia, Albano Laziale, Genzano di Roma e Velletri, in collaborazione con la Polizia di Stato, l'Ordine degli Avvocati di Velletri e la Fondazione dell'Avvocatura Veliterna sul tema del cyberbullismo
- **Concorso di idee – Memorie criminali**, osserva con responsabilità a.s. 2017/2018 destinato alle scuole e gli oratori di Caserta, Napoli e rispettive province, riguardante lo spirito critico necessario per approcciare quei mass media che propongono gli eroi negativi in modo

edulcorato ed accattivante

- **Progetto di Educazione alla Cittadinanza e alla Legalità - a.s. 2017/2018** proposto agli studenti degli Istituti scolastici della Città metropolitana di Roma sui seguenti temi: cyberbullismo, la sicurezza in rete, la violenza tra pari (bullismo e cyberbullismo) e la violenza di genere, nonché sensibilizzazione e contrasto alle dipendenze vecchie e nuove
- **Concorso di idee: Fenomeno mafioso, conoscerlo per riconoscerlo - a.s. 2017/2018** offerto alle Scuole secondarie di secondo grado della Provincia dell'Aquila

Nel nostro piccolo, abbiamo sempre cercato di operare al fin e di fornire un contributo fattivo nella formazione scolastica dei giovani nel tentativo di attuare da una parte un'azione di prevenzione e dall'altra di valorizzazione del concetto di rispetto delle regole, delle leggi e dello Stato nel suo complesso.

Le iniziative che sono state attivate nel corrente anno scolastico sono le seguenti:

1. **LOMBARDIA - Progetto Interforze di Educazione alla Cittadinanza e alla Legalità: "Esercito Italiano, Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, in memoria delle Vittime del Dovere"** – A.S. 2018/2019, rivolto alle Scuole secondarie di Primo e Secondo Grado della Lombardia (Città Metropolitana di Milano, Provincia di Monza e Brianza, Brescia, Bergamo, Varese)
2. **LAZIO - Progetto di Educazione alla Cittadinanza e alla Legalità** – A.S. 2018/2019, rivolto agli studenti degli Istituti scolastici della Città metropolitana di Roma
3. **ABRUZZO - Progetto di Educazione alla Cittadinanza e alla Legalità: Concorso di idee "Traffico illecito di rifiuti: un pericoloso campo di attività dell'ecomafia. Quali soluzioni?"** – A.S. 2018/2019, rivolto alle Scuole Secondarie di Primo e Secondo Grado dell'Abruzzo
4. **NAZIONALE - Progetto Educazione alla Cittadinanza e alla Legalità: Concorso di idee "Le Vittime del Dovere: patrimonio etico della Nazione"**

L'impegno alla formazione dei futuri cittadini è stato riconosciuto dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) che ha firmato i seguenti Protocolli d'Intesa con l'Associazione:

- 12 ottobre 2013 – Protocollo d'Intesa finalizzato a "Promuovere interventi di informazione e formazione, anche in collaborazione con terzi sulle tematiche della legalità e della sicurezza dei cittadini" consentendo peraltro alla nostra organizzazione di rientrare nella rete di scuole "Più scuola meno mafia"
- 4 ottobre 2018 – Protocollo d'Intesa finalizzato "Realizzare iniziative didattiche e formative volte ad approfondire il tema dell'educazione alla legalità e a conservare tra i giovani la memoria delle vittime del dovere, della criminalità organizzata, del terrorismo e delle stragi di tale matrice"

Ovviamente la cultura della legalità, nostro grande impegno, si affianca ad altre iniziative, di carattere culturale.

Da anni collaboriamo con le Università e gli Ordini professionali per la realizzazione di convegni, master o moduli universitari.

Quanto ai moduli universitari possiamo richiamare il modulo di Vittimologia del Master Universitario di II Livello di Criminologia Forense (Direttori: Mario Zanchetti e Massimo Picozzi) tenutosi presso l'Università Carlo Cattaneo - LIUC di Castellanza (VA) negli A.A. 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012, e il "Master in Crime Analyst" (Direttori didattici: Professor Alessandro

Meluzzi e il Colonnello Fabio Federici) che si terrà presso l'Università IULM di Milano, nel corrente anno.

Quanto invece ai convegni, l'Associazione ha da tempo investito parte delle proprie risorse nella realizzazione di incontri ad alto contenuto specialistico, in particolare:

- I Convegno "I diritti delle vittime del Dovere – Situazione attuale e prospettive" - Giugno 2007 - Camera dei Deputati
- Convegno "La ferita aperta: gli anni di piombo tra memoria e oblio" - Giugno 2014 - Senato della Repubblica
- Evento Formativo "La disciplina per il riconoscimento dello status di vittime del dovere: profili sostanziali e processuali" - Giugno 2015
- Seminario annuale di criminologia
 - » Novembre 2016 - EVOLUZIONE DELLA PENA: prima, durante, dopo e suoi effetti sulle vittime del reato
 - » Novembre 2017 - 41 BIS EFFICACIA E LIMITI: certezza della pena e tutela della memoria delle vittime del Dovere
 - » Novembre 2018 - Ecomafia ed Agromafia: analisi, riflessioni e proposte

Infine l'Associazione ha realizzato anche delle pubblicazioni editoriali:

- "**Cittadini per non essere burattini**", Ed. UTET Giuridica, Anno 2009/2010
- "**ART EXPO 46**", Anno 2011, Catalogo della Mostra d'arte dedicata al ricordo delle Vittime del Dovere, con opere di G. Ghelli, S. Magazzini, A. Maticci, S. Nesi, A. Orfeo, E. Portas, A. Possenti, a cura della 46^a Brigata Aerea di Pisa, realizzata a Pisa nel Giugno 2011.
- "**Le sentinelle della Patria**", Anno 2011, Catalogo dell'esposizione realizzata presso la Scuola Normale di Pisa, con opere di Gaetano Orazio, in collaborazione con il Comune di Pisa, Luglio 2011.
- "**Insieme per la legalità**", ed. giugno 2014, giugno 2016, giugno 2017- Libretto illustrato contenente una panoramica dei temi trattati nel corso delle Conferenze del Progetto Interforze a.s.2013 /2014.
- "**Web Diary di Tommy - Cyberbullying e cyberstalking: conoscerli per difendersi**", Dicembre 2015.

Sono onorata di poter affermare che la nostra attività a livello nazionale ha trovato l'appoggio di alcuni autori che hanno poi scelto di sostenere la Onlus devolvendo il ricavato della vendita delle proprie opere, o parte di esso, alla nostra associazione dimostrando così rispetto e stima per l'operato svolto in questi anni:

- *Massimo Picozzi*, **Scienze forensi** – Tecniche di investigazione scientifica, maggio 2009
- *Massimo Picozzi*, **Cosa Nostra, storia della mafia per immagini**, ottobre 2010
- *Valentina Rigano e Marco D'Aleo*, **Per sempre Fedele**, giugno 2013
- *Andrea Giuliano*, **Impronte digitali – Lineamenti di dattiloscopia**, giugno 2016
- *Michele Scarati*, **Elementi di etica conDivisa**, luglio 2017
- *Paolo Borrometi*, **Un morto ogni tanto**, ottobre 2018

Attività a livello giudiziario

L'Associazione da anni si costituisce parte civile nei procedimenti che vedono quali parti offese le Vittime del Dover.

Tale possibilità non è ricorrente poiché è necessario dimostrare, ai fini dell'ammissione, di essere un ente a diffusione nazionale, dotato di rappresentatività ed esponenziale degli interessi delle vittime del Dover, terrorismo e criminalità organizzata.

L'attività di supporto nei procedimenti penali in favore dei familiari e dei feriti di appartenenti alle forze dell'ordine e forze armate colpiti nell'adempimento del loro dovere è ormai riconosciuta in numerose sedi dibattimentali.

Attività di carattere commemorativo

Uno degli impegni a noi più caro è quello di rendere nota e onorare la memoria dei Caduti mediante iniziative finalizzate all'intitolazione di piazze, edifici pubblici, giardini, monumenti, nonché all'organizzazione di eventi didattici, culturali, sportivi.

Un primo riconoscimento delle nostre istanze è stato ottenuto grazie all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (AnCI), che nel novembre 2012 ha inviato una lettera ai sindaci, sostenendo la nostra proposta di incentivare le amministrazioni locali a intitolare strade, piazze, giardini e monumenti alla memoria dei caduti di Forze dell'Ordine e Forze Armate vittime del Dover.

Numerosi sono i comuni che su nostra sollecitazione hanno celebrato il ricordo delle vittime del dovere e di cui è rimasta traccia nell'attuale toponomastica.

Con grande soddisfazione le collaborazioni nel corso degli anni sono cresciute, tributando alle Vittime il giusto valore.

Innanzitutto dal 2014 si tiene annualmente la Giornata di campionato di calcio di serie A dedicata alle Vittime del Dover (I Edizione – 29, 30, 31 marzo 2014; II Edizione – 28, 29 e 30 aprile 2015; III Edizione – 9, 10, 11 aprile 2016; IV Edizione – 6, 7 maggio 2017; V Edizione – 28, 29 aprile 2018).

Ad ogni stagione di campionato, grazie alla collaborazione con la Lega Calcio, siamo presenti in campo con il nostro striscione e proiettiamo un video sui maxi schermo degli impianti che ospitano le sfide dei grandi campioni del pallone. Il mondo del calcio, così vicino alla gente, amato e apprezzato soprattutto dai giovani, si è rivelato l'ambito naturale attraverso cui divulgare le finalità del lavoro svolto dall'Associazione Vittime del Dover Onlus. Il nostro impegno è stare vicino alla gente, in mezzo alla gente, soprattutto rivolgendoci ai ragazzi, per portare semplicemente un messaggio di rispetto per la legalità; per ricordare il sacrificio di quanti, indossando una divisa, hanno perso la vita o sono rimasti invalidi per permettere a tutti noi di vivere liberi. A questa iniziativa si è aggiunta dal 2016 la partecipazione al **JESOLO AIR SHOW** che dedica uno spazio di commemorazione in favore delle Vittime del Dover concesso in occasione dell'annuale esibizioni della Pattuglia Acrobatica Nazionale, Freccie Tricolori, nel corso della manifestazione aerea di Jesolo.

Infine organizziamo e collaboriamo alla realizzazione di giornate in ricordo delle Vittime del Dover in tutta Italia.

Stampa e tv

La visibilità pubblica e la considerazione istituzionale raggiunta, consentono all'Associazione di informare l'opinione pubblica sui temi delle Vittime del Dovero, attraverso la pubblicazione di articoli, la partecipazione a eventi e a trasmissioni televisive (<http://www.vittimedeldovero.it/video.php>), la promozione di dibattiti, la diffusione di pubblicazioni e la realizzazione di documentari e approfondimenti (<http://www.vittimedeldovero.it/stampatv.php>). Sicuramente è doveroso informare che dal 2013 partecipiamo alle trasmissioni dell'accesso televisivo regionale in onda sulle reti Rai al fine di informare, aggiornare e promuovere le diverse attività e i progetti realizzati. Inoltre Rai Scuola ha dedicato una puntata al nostro impegno al servizio dei giovani con i Progetti della Legalità.

Riteniamo infine doveroso precisare che l'Associazione fornisce alle vittime del dovere, terrorismo e criminalità organizzata, i seguenti servizi:

- **call center** attivo tutti i giorni per informare, sostenere e aggiornare costantemente le famiglie delle Vittime del Dovero;
- **consulenza legale gratuita** a tutti gli associati, fornita da Avvocati che collaborano da anni con l'Associazione e che sono esperti nella normativa di settore;
- **consulenza psicologica gratuita** ai soci presso il Centro di sostegno psicologico rivolto ai familiari dei caduti e agli invalidi, vittime del dovere, del terrorismo, della criminalità organizzata e ai reduci dalle missioni di pace. Il Centro di sostegno è situato in Via Santa Marcellina 4 a Milano - Scala C VII piano - all'interno di un immobile confiscato alla criminalità organizzata e concesso in uso dal Comune di Milano, che ogni anno organizza il **Festival dei Beni confiscati alle mafie**. Questa manifestazione è un'importante occasione per aprire i beni alla cittadinanza e mostrare i progetti sociali e culturali sorti nei luoghi prima dominati dall'illegalità. Dal 2013 l'Associazione partecipa attivamente al Festival aprendo le porte del Centro alla cittadinanza e ai ragazzi (**8 novembre 2013** - *Inaugurazione del Centro*; **7 e 8 novembre 2014** - *Open Day del Centro e presentazione degli esiti delle ricerche compiute grazie alla collaborazione tra l'Associazione, il Professore Camillo Regalia, Professore Ordinario di Psicologia Sociale, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano e la Professoressa Anna Costanza Baldry, Associate Professor in Social Psychology. Major: Forensic Psychology, Criminology Department of Psychology - Seconda Università degli Studi di Napoli*; **6 novembre 2015** - *Open Day del Centro di sostegno psicologico con mostra di opere d'arte "Chi dona la vita per gli altri resta per sempre" e anteprima dello spot istituzionale realizzato in collaborazione con il Centro Sperimentale di Cinematografia di Milano*; **30 marzo 2017** - *Open Day del Centro e incontro con i ragazzi del programma "Scopri il bene" in collaborazione con Libera*; **12 aprile 2018** - *Open Day e un dibattito rivolto ai ragazzi dal titolo "La storia del bene e l'attività dell'Associazione Vittime del Dovero"*). Il progetto è stato ideato con la collaborazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) all'interno del Piano Nazionale "Più Scuola Meno Mafia" e gode del rispettoso patrocinio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- **convenzioni con circoli sportivi e ricreativi** di varie amministrazioni pubbliche

Il nostro intento è quello di migliorare i servizi offerti alle vittime coniugandoli ad un impegno sociale concreto. Portare testimonianze dirette e organizzare progetti con l'ausilio di professionisti quali avvocati, psicologi, tecnici, giornalisti ha un costo che i nostri soci hanno da sempre inteso sostenere per il bene della collettività.

Tuttavia, attualmente, considerata l'estensione a livello nazionale delle nostre numerose attività, tutto ciò comporta la necessità di recuperare nuove risorse.

La nostra organizzazione infatti conta unicamente su quote associative, sul 5 per mille, su qualche donazione e sui bandi occasionali ai quali partecipiamo, non purtroppo su entrate certe, pertanto rapportandoci con possibilità finanziarie limitate e, in ogni caso, imponderabili.

Per completezza di informazione si riporta di seguito il link alla sezione del sito internet dell'Associazione in cui sono evidenziati i bilanci pubblicati sulla stampa nazionale <http://www.vittimedeldovere.it/bilanci.php> e la sezione dedicata al 5 per mille <http://www.vittimedeldovere.it/resoconto-5xmille.pdf>.

Gli organi che consentono all'Associazione di operare sono :

Consiglio Direttivo

Membri del Consiglio Direttivo

nominati dall'Assemblea del 31/03/2017

Presidente

Emanuela Piantadosi

Vicepresidente

Sergio Pomponio

Segretario

Paolo Rota Gelpi

Tesoriere

Avv. Sabrina Mariotti

Luca Calandini

Irene Ferrari (socio fondatrice)

Alessandro Luzzi

Saverio Piantadosi

Collegio dei Revisori

Membri del Collegio dei Revisori

nominati dall'Assemblea dei Soci del 13/11/2015

Presidente del collegio dei Revisori

Dott. Stefano Bernardini

Revisore

Dott. Andrea Alfredo Giuseppe Previtali

Revisore

Giuseppe Tinè

Revisore supplente

Dott.ssa Delfrate Daniela

Revisore supplente

Dott. Stefano Persico

Parte essenziale per l'Associazione sono i soci, che si distinguono in:

soci ordinari - Vittime del Dovero, del terrorismo e della criminalità organizzata ovvero i loro familiari superstiti purché già in possesso dello status;

soci sostenitori – coloro che sostengono l'attività dell'Associazione non necessariamente in possesso dello status ovvero in attesa del riconoscimento;

soci onorari - quanti si sono distinti per l'attività volontaria svolta in favore dell'Associazione.

Infine, preme precisare che l'Associazione riunisce al proprio interno rappresentanti di tutte le varie tipologie di vittime riconosciute a livello legislativo quali Vittime del Dovero, della criminalità organizzata e del terrorismo, prescindendo pertanto da qualsiasi distinzione in ordine al fatto criminoso che ha condotto all'evento generatore di status.

Estensione alle vittime del dovere dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo Una necessità etica, morale e giuridica

di Dott.ssa Emanuela Piantadosi

Desidero condividere alcune riflessioni sull'importanza del disegno di legge "Estensione alle Vittime del Dovere dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo".

Da lungo tempo chiediamo, insistiamo, lottiamo affinché l'inaccettabile distinzione tra varie tipologie di Vittime venga eliminata poiché riteniamo ingiusto e incoerente che, in uno Stato di diritto, i rappresentanti delle Istituzioni più devoti, pur avendo sacrificato la vita e l'integrità fisica per il bene della collettività, non abbiano la necessaria considerazione.

La ragione che ci spinge a sostenere tale necessità di uguaglianza non risiede solo nei nostri intimi pensieri di congiunti, legati a coloro che ci hanno lasciato, ma affonda le sue radici su una ricostruzione storica e giuridica ben salda.

In ogni luogo e in ogni tempo ci sono stati uomini che, in nome dei propri valori privati e pubblici, hanno fronteggiato avversità e ostacoli per contribuire alla grandezza del proprio Paese, coscienti e sprezzanti della loro fragilità. C'è sempre stata una categoria di Uomini che ha deciso di dedicare i propri sforzi alla giustizia e alla libertà di tutti, per tutti. Molto spesso questi Uomini hanno indossato un'uniforme.

Il nome di questi Uomini spesso si accompagna alla definizione di Eroe. L'Eroe, già per i Greci e i Romani, indicava colui che, dotato di coraggio e tenacia rischiava e, quasi sempre, offriva il sacrificio supremo della propria vita per condurre a termine un'impresa virtuosa, capace cioè di vivere e morire per una bandiera o un ideale.

L'Eroe agisce sempre come parte di un popolo, come un modello pubblico, che combatte, vive e muore per modificare positivamente la vita di tutti. L'obiettivo finale è il dono all'altro e alla comunità.

La storia d'Italia è lastricata di atti eroici di Uomini in divisa e nel corso dei secoli sono state tante le declinazioni di questo loro supremo sacrificio per il dovere e tanti i fulgidi esempi di virtù incondizionata. Il Milite Ignoto è l'espressione dell'Eroe impersonale e collettivo.

Purtroppo, a partire dall'ultimo Dopoguerra, per motivi storici e politici si è perso il valore dell'Eroe, portando quasi all'annullamento del suo antico e aulico significato anche perché legato al concetto di sacrificio che l'attuale società tende a non assimilare.

Solo recentemente la parola "Eroe" è stata ripresa per tributare omaggio ai nostri Caduti nelle missioni di pace, ricollegando il termine al suo senso antico al coraggio e al sacrificio, tornando ad essere segno di virtù civili e di onore per la Nazione.

Riteniamo sia un'urgenza sociale riscoprire il valore degli Eroi moderni e riconsegnare loro un ruolo educativo, poichè per le qualità dimostrate, rappresentano sicuramente un modello positivo.

Questa premura deve poi essere tradotta in un chiaro riconoscimento giuridico, che non sia solo equo ristoro, ma tributo guidato da una necessità etica di riconoscenza per il sacrificio compiuto.

Su queste basi, personali, etiche, morali e giuridiche si muovono le nostre attività di tutela delle Vittime del Dovere, che incarnano quelli che riteniamo le virtù degli antichi Eroi della nostra tradizione culturale classica.

L'impegno dell'Associazione di questi anni è stato complesso e meriterebbe di essere raccontato in ogni suo dettaglio, tuttavia mi limito a dare brevi cenni al solo scopo di far cogliere i passaggi salienti di un lungo percorso, rigorosamente in salita.

Nel 2004 un piccolo gruppo di familiari di Vittime, consapevole della discriminazione operata nel corso degli anni dalla legislazione italiana nei confronti di coloro che, pur rappresentando le Istituzioni, venivano classificati in relazione alla maggiore o minore notorietà del loro carnefice, decide di mettere a fattor comune la propria esperienza, trasformando il dolore in consapevolezza e in forza, desideroso di restituire dignità alla memoria dei propri cari. Centinaia le lettere scritte e migliaia le telefonate fatte. Ben 972 le chiamate telefoniche conteggiate dalla segreteria di Mirko Tremaglia, allora Ministro per gli Italiani nel Mondo, per ottenere concreta attenzione al tema. Solo grazie alla fermezza di Tremaglia nel convincere gli altri membri del Governo dell'epoca, alle nostre numerose lettere inviate e alle relazioni predisposte, si ebbe l'inserimento di alcuni commi nella legge 266 del 2005, che sancirono il principio di progressiva equiparazione delle vittime del dovere alle vittime del terrorismo.

Quel primo passo rappresentava una sorta di pietra miliare, ma mancavano ulteriori provvedimenti e conseguenti coperture economiche per completare concretamente il percorso.

Cercammo da subito di interessare e avvicinare chi come noi potesse capire fino in fondo le nostre tematiche e fu allora che grazie al Prof. Nando dalla Chiesa, figlio del grande Generale Carlo Alberto dalla Chiesa, organizzammo nel 2007 il primo convegno delle Vittime del Dovere presso la Camera dei Deputati.

Grazie alla risonanza della conferenza riuscimmo a sensibilizzare e ottenere l'interesse dell'allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Enrico Letta che pose un ulteriore tassello al processo di equiparazione delle Vittime con la Finanziaria 2008 e il decreto collegato, riducendo ulteriormente le distanze tra le vittime.

Come Associazione ci siamo imposti di essere sempre e comunque apartitici, poichè il sacrificio dei nostri familiari non poteva essere strumentalizzato, ma piuttosto condiviso e valorizzato a testimonianza dei principi più puri di legalità e giustizia in cui credevano e per cui hanno offerto la loro vita, valori che connotano la convivenza civile.

Tuttavia, trovare il confronto e il dialogo con i vari rappresentanti politici, anche di aree parlamentari contrapposte, è stata la "conditio sine qua non" per avere ascolto e per ottenere considerazione per le vittime, nonché concrete tutele per le loro famiglie.

In questi anni, grazie ad un costante impegno, l'Associazione è riuscita pertanto ad ottenere tangibili provvedimenti legislativi.

Purtroppo, i risultati conseguiti non hanno eliminato completamente le differenze tra le Vittime o le criticità che rendono difficile l'effettiva fruizione dei benefici riconosciuti.

Già nel 2015, grazie al Senatore Aldo Di Biagio, abbiamo sollecitato un progetto di Legge di quasi completa estensione alle vittime del dovere e della criminalità organizzata dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo che tuttavia non ha superato l'esame della Commissione Bilancio, nonostante la tenacia dei parlamentari firmatari della proposta di legge.

Oggi il Senatore Gianmarco Corbetta, che ringrazio sentitamente per la sensibilità, il supporto e la fermezza con cui ha assunto questo onere, ha deciso di impegnarsi affinché le nostre istanze siano ascoltate, puntando ad un traguardo ambizioso ma imprescindibile in uno Stato di diritto.

La presentazione del disegno di legge di completa equiparazione delle Vittime del Dovere alle Vittime del terrorismo è solo il punto di partenza di un percorso di fattiva collaborazione con il Sen. Corbetta che sono fiduciosa porterà agli sperati risultati.

L'articolo 1 infatti prevede la totale applicazione della Legge 206 del 2004 a tutte le Vittime del Dovere.

Sembra superfluo ricordare che le Vittime del Dovere sono tutti gli appartenenti alle forze dell'ordine, alle forze armate, alla magistratura e, in generale, tutti quei rappresentanti delle istituzioni che hanno sacrificato la propria vita o la propria integrità fisica per la tutela della collettività.

L'articolo 2 prevede l'introduzione di una solenne "Giornata nazionale in memoria delle vittime del dovere", con l'obiettivo di ricordare e difendere il sacrificio di tutte le Vittime del dovere, durante tutta la storia della nostra Nazione. L'istituzione di una giornata commemorativa che coincida con il 2 giugno, Festa della Repubblica, non è casuale: la coincidenza temporale può rappresentare l'ideale prosecuzione dello spirito di quei giovani che hanno creduto nell'Unità d'Italia e che l'hanno realizzata immolandosi, nonché del valore di tutti i soldati che nel corso delle varie guerre hanno combattuto in difesa del nostro Paese.

L'articolo 3 prevede che alle vittime del dovere sia assegnata un'onorificenza pari a quella prevista dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 all'art. 34, e dal successivo decreto del Ministro dell'Interno del 6 maggio 2008.

Infine, gli articoli 4 e 5 recano disposizioni relative alla copertura finanziaria e all'entrata in vigore della legge.

Il nostro desiderio è che questo disegno di legge venga approvato quanto prima dal Parlamento cosicché sia tributato il giusto riconoscimento a coloro che hanno servito con onore e spirito di abnegazione la nostra amata Italia.

ILLYRIUS



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA
Centro di Ricerca e Cooperazione
con l'Eurasia, il Mediterraneo
e l'Albania Sub-balcanica



ISSN 2225-2894

International Scientific Review / n. 11 / (II-2018)

Scientific Review / Revistë Shkencore / Rivista Scientifica



Scientific Directors:

Ersi Bozheku – Giorgio Spangher



In collaboration with



Albanian National Group
Collective Members of Kosovo

Roma – Tirana – Prishtina

Illyrius

International Scientific Review – ISSN 2225-2894
Scientific Review / Revishtë Shkencore / Rivista scientifica

n. 11/ (II-2018)

Index

Articles / Artikuj / Articolii

Prof. Assoc. Ersi Bozheku Ph.D.

Profili storico – comparativi del delitto d’infanticidio: ha ancora senso la conservazione di una disciplina ad hoc per tale fenomeno?.....pag. 9
(Historical - comparative profiles of the crime of infanticide: does it still make sense to preserve an ad hoc discipline for this phenomenon?)

Prof. Aggr. Giancarlo Stile Ph. D.

Transizione tra micro- e macro-livello e risposta differenziale in criminologia.....pag. 57
(Transition between micro- and macro-level and differential response in criminology)

Orges Mandi Ph.D.

Il pubblico ministero albanese dal sistema totalitario al pluralismo politico.....pag. 69
(The Albanian public prosecutor from the totalitarian system to political pluralism)

Elvina Daja Ph.D.

General Principles on the Law "On Electronic Commerce".....pag. 87

Avv. Mario Antinucci

Fighting counterfeiting and transnational criminality strategies: the italian case.....pag. 91

Alma Tafani LL.M.

Separation of Mosque and State in Albania and Turkey. Is Secularism the Pretext for Abrogation of Freedom of Religion?.....pag. 95

Mattia Romano

La difesa è “sempre” legittima?.....pag. 117
(Defense is “always” legitimate?)

Alessandra Rubino

La responsabilità degli enti da reato nell’ordinamento italiano ed in quello spagnolo: aspetti comparativi.....pag. 125
(The legal persons liability in the Italian and Spanish legal systems: comparative aspects)

Entiola Pano (Lazri) – Vaeld Zhezha

Mediation, as an Extrajudicial Instrument in Albania.....pag. 143

Opinions / Opinione / Opinioni

Prof. Aggr. Roberto Russo

Vittime del dovere e vittime del terrorismo: le distoniche politiche in tema di beneficipag. 153
(Victims of duty and victims of terrorism: the dystonic policies on the subject of benefits)

OPINION

Vittime del dovere e vittime del terrorismo: le distoniche politiche in tema di benefici

Prof. Aggr. Roberto Russo⁽⁵⁹⁶⁾

Attualmente vi sono categorie di soggetti (vittime del terrorismo e i loro familiari) destinatari di determinati benefici e altre categorie (vittime del dovere e i loro familiari) destinatari di diversi benefici; i secondi benefici non sono commisurabili ai primi.

Una recente sentenza del Consiglio di Stato⁵⁹⁷ torna su questa questione.

Senza entrare nelle peculiarità del merito portato all'attenzione dei giudici di Palazzo Spada, la sentenza ricorda come il comma 562 della legge 266/05⁵⁹⁸ espressamente dichiarava l'intenzione di voler estendere progressivamente, alla categoria "vittime del dovere", i benefici riconosciuti dalla normativa vigente alla categoria delle "vittime del terrorismo"⁵⁹⁹.

La disciplina contenuta nel comma 562 contiene quindi una "tensione" dell'Ordinamento e una volontà prospettica del medesimo, ma non una piena realizzazione "in quel momento" dell'equiparazione; in altri termini, una cosa è "estendere" i benefici, altra è porsi all'interno del solco che porta a raggiungere (in un futuro *incertus an incertus quando*) l'equiparazione.

Oltre al dato linguistico, già sufficientemente chiaro, milita a favore di questa ricostruzione anche la definizione del limite massimo di spesa contenuta nel medesimo comma (limite definito dal Consiglio di Stato come "immanente" se confrontato al fine che invece è, negli auspici, progressivo⁶⁰⁰).

Ora, se è pur vero che è pacificamente escluso che il legislatore, con la legge n. 266/2005, abbia voluto attuare un "automatico" richiamo della disciplina vigente in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, anche in favore delle vittime del dovere, è altrettanto evidente che, nella mente

⁵⁹⁶ Professore Aggregato di diritto costituzionale, Università degli Studi eCampus

⁵⁹⁷ Consiglio di Stato sez. IV 6485 del 19/11/18.

⁵⁹⁸ V. art. 1 c.562 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 in GU n.302 del 29-12-2005 - Suppl. Ordinario n. 211: "Al fine della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo a tutte le vittime del dovere individuate ai sensi dei commi 563 e 564, e' autorizzata la spesa annua nel limite massimo di 10 milioni di euro a decorrere dal 2006".

⁵⁹⁹ V. la legge 3 agosto 2004, n. 206 in GU n.187 del 11-8-2004 "Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice."

⁶⁰⁰ Cfr. Consiglio di Stato sez. IV 6485 del 19/11/18: "Infatti, come si è già avuto modo di osservare, la legge n. 266/2005 ha inteso attuare, in favore delle vittime del dovere, la "progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità organizzata e del terrorismo" (co. 562), definendo a tal fine anche una specifica copertura finanziaria, nei limiti della quale il regolamento governativo avrebbe dovuto fissare "i termini e le modalità per la corresponsione delle provvidenze" (co. 565). Dalla lettura delle norme, appare evidente che il legislatore non ha inteso estendere (fino ad equiparare in toto) il trattamento previsto per le vittime di atti della criminalità organizzata e del terrorismo alla più ampia categoria delle vittime del dovere, ma ha voluto solo avviare un percorso di "progressiva" (e dunque inizialmente non totale) estensione dei benefici, la quale (così come avvenuto con il regolamento) deve essere parametrata alle risorse disponibili, come da vincolo espressamente imposto dallo stesso legislatore. In definitiva, la "parzialità" dell'estensione dei benefici, chiaramente desumibile dalla progressività dell'estensione (co. 562) e dalla immanenza del limite rappresentato dal tetto di spesa (co. 565)".

del legislatore del 2005, le due fattispecie erano così meritevoli di un trattamento uniforme da dichiarare la propria intenzione a realizzare, nel tempo, una "progressiva estensione"⁶⁰¹.

In realtà la questione è ben più complessa che portare a un trattamento uniforme i benefici riconoscibili: la normativa che disciplina il complesso di tali benefici riconosciuti a diverse "categorie" di vittime appare complessa, articolata e caratterizzata dalla mancanza di un indirizzo politico uniforme⁶⁰².

Andando a riconoscere a taluni soggetti un beneficio e ad altri un diverso beneficio, il complesso normativo risultante, in una parola "discrimina" con gli inevitabili dubbi di tenuta costituzionale⁶⁰³.

Una prima basilare (e banale) affermazione da cui partire è che non esiste diritto al di fuori di una normativa che lo preveda; l'affermazione circa la spettanza di un diritto non previsto, di solito proposta nella sua forma al condizionale (avrebbe diritto a..., dovrebbe avere diritto a..., ecc.) ha un sapore etico, non giuridico.

Se un soggetto ha un determinato diritto, significa che una norma glielo riconosce e altre norme consentono che lui possa agire in tutela del medesimo; se non vi sono norme che riconoscono un diritto e (conseguentemente) non vi sono norme utilizzabili a tutela, non vi è alcun diritto, ma solo una pretesa affinché un interesse venga assicurato dall'Ordinamento attraverso la previsione di (appunto) un diritto.

Com'è noto l'articolo tre della Costituzione (sempre evocato quando si disquisisce di discriminazioni) non vieta che ci siano delle discriminazioni (è impossibile legiferare senza non discriminare) senza contare l'aspetto semantico: "...*uguali davanti alla legge...*".

L'uguaglianza è "davanti" alla legge, non "nella" legge.

Nessuna previsione costituzionale prevede che nella legge tutte le situazioni siano considerate uguali, all'opposto la Costituzione addirittura "vuole" che il legislatore disponga dei trattamenti differenziati in quanto, com'è noto, al secondo comma dell'articolo tre impone di "*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*".

Ecco quindi che il problema non è discriminare o meno ma "come" discriminare.

Senza poter affrontare più approfonditamente la complessa nozione⁶⁰⁴, si suole dire che la disparità di trattamento deve essere "ragionevole". Ma anche quest'affermazione merita qualche chiarimento: quando una discriminazione può essere definibile come ragionevole?

⁶⁰¹ Tensione che ha coinvolto anche la giurisprudenza; ad esempio la Cassazione nel 2017, in ordine ai benefici di cui alla L. n. 266/2005, art. 1, comma 565, in favore delle vittime del dovere, nell'assimilare tali benefici alle speciali elargizioni previste per legge in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata ha affermato che in ambedue le fattispecie sussiste un diritto soggettivo e non un interesse legittimo (Cass. S.U. 27 marzo 2017, n. 7761).

⁶⁰² M. Losana, *La legislazione in materia di benefici erogati in favore delle vittime del dovere, del servizio, di talune fattispecie di reato e di particolari eventi storici*, in *Giur. cost.*, fasc.3, 2011, pag. 2631, "Si tratta di un complesso normativo articolato: per un verso è difficile ricondurre gli interventi legislativi all'interno di un indirizzo politico unitario (si tratta di leggi che rispondono spesso a urgenze immediate); per altro verso le stesse disposizioni contenute nel medesimo atto normativo riguardano spesso benefici differenti (si tratta di leggi con un contenuto spesso disomogeneo)."

⁶⁰³ M. Losana, *ib.*, "fino a che punto il legislatore è libero di riconoscere, tramite provvedimenti legislativi particolari, benefici in favore di taluni soggetti senza violare il principio costituzionale che sancisce l'uguaglianza di «tutti i cittadini davanti alla legge»? (principio che, pur mantenendo inalterato il suo significato polemico nei confronti di ogni privilegio personale, non deve intendersi quale formula assoluta che prescrive la distribuzione di «parti uguali di tutto a tutti», bensì quale regola pratica che vieta ogni «discriminazione arbitraria»)".

⁶⁰⁴ Tra i molteplici contributi, v. G. Zagrebelsky, *Relazione*, in N. Occhicupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Atti del Convegno svoltosi a Parma dal 27 al 30 maggio 1976 in occasione del ventesimo anno di attività della Corte costituzionale, Bologna, 103: "un tema [...] difficilissimo, per l'evanescenza dei suoi termini, sia teorici, rispetto alla nozione di eguaglianza e a suoi corollari, sia pratici, rispetto alle numerosissime e spesso non omogenee applicazioni giudiziarie".

Volendo solo accennare la risposta: è ragionevole la discriminazione coerente con l'insieme dei fini impressi dal legislatore costituzionale e ordinario.

Muovendo da queste considerazioni (necessariamente e volutamente solo abbozzate), la disciplina che prevede dei benefici a favore di una determinata categoria di soggetti (le vittime del terrorismo) contiene una "discriminazione" (assegna a questi soggetti dei benefici preclusi a tutti gli altri); parallelamente l'ordinamento prevede dei benefici (diversi e inferiori) per una categoria di soggetti (le vittime del dovere).

Dunque, siamo in presenza di una discriminazione tra le vittime del dovere e le vittime del terrorismo e anche una discriminazione tra queste due categorie che, seppur in misura diversa, ricevono un beneficio, e il restante mondo delle vittime di reati violenti e intenzionali che, anche a seguito di adeguamento a norme comunitarie⁶⁰⁵, sono presi in considerazione da altra disciplina.

E' auspicabile un'equiparazione delle due categorie?

E' bene precisare che un'equiparazione, da un lato elimina una discriminazione (tra le vittime del terrorismo e le vittime del dovere) dall'altro la crea o la amplia (tra le vittime del dovere e le restanti categorie che rimarrebbero escluse dalla previsione normativa).

La prima questione (a metà tra il teorico e il retorico) è valutare se la discriminazione a favore della categoria delle vittime del terrorismo sia ragionevole o meno, cioè se esiste una *ratio distinguendi* legittima (cioè coerente) che consente la distinzione delle vittime del terrorismo dalle vittime del dovere.

Le "spinte" che spesso si manifestano, sono tutte volte a richiedere l'equiparazione dei benefici (e quindi a elevarli) riconosciuti alla vittima del dovere a quelli riconosciuti alle vittime del terrorismo: questo lascerebbe supporre che la categoria "avvantaggiata" (vittime del terrorismo) sia stata quella presa in considerazione dal legislatore al quale se ne è affiancata un'altra (vittime del dovere) che non ha mai raggiunto i livelli di benefici della prima.

E' invece, come si vedrà, è l'esatto opposto.

La prima volta che si trova in un atto normativo il sintagma "vittime del dovere" è nel Regio Decreto-legge del 261/21⁶⁰⁶ nel quale si prevedeva un fondo per le elargizioni a favore famiglie dei funzionari di pubblica sicurezza, ufficiali della Regia guardia e Reali carabinieri, agenti investigativi, Regie guardie e Reali carabinieri vittime del dovere.

L'ultimo aggiornamento di questa normativa risale al 1975 (con la legge 624/75⁶⁰⁷).

Tra le varie modifiche occorse nel tempo (ben 11) particolare interesse suscita, ai nostri fini, quell'effettuato con la legge 22 gennaio 1942, n. 181⁶⁰⁸ che introduce l'espressione "*in conseguenza dei servizi di polizia*" assegnando una correlazione tra l'evento lesivo e il servizio concretamente svolto.

La successiva legge 1261/67⁶⁰⁹ estende alle famiglie degli ufficiali, sottufficiali e militari di truppa dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, le disposizioni previste dal Regio decreto legge 261/21.

Da rilevare come quest'atto normativo, sin dal titolo, precisa meglio il concetto di vittima.

Il termine "vittima" può alludere a qualsiasi evento lesivo, la normativa, inserendo la precisazione "caduti", esplicita la dimensione fatale dell'evento lesivo.

⁶⁰⁵ M. Bona, Vittime di reati violenti e intenzionali: gli interventi del legislatore cancellano l'inadempimento italiano?, in Responsabilità Civile e Previdenza, fasc.4, 1 aprile 2018, pag. 1407: "Con una serie di provvedimenti intervenuti fra il 2016 ed il 2017, tra i quali anche, ultimo in ordine cronologico, l'art. 6 della legge 20 novembre 2017, n. 167 (al centro dell'odierno commento insieme ad un decreto interministeriale di poco precedente), il legislatore italiano si è determinato ad affrontare la questione della tutela indennitaria delle vittime di reati « comuni » violenti intenzionali, ciò al dichiarato fine di scongiurare ulteriori condanne da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea relativamente all'inadempimento della Direttiva 2004/80/CE del 29 aprile 2004. Questa direttiva, infatti, aveva introdotto a favore delle vittime di tali reati, laddove impossibilitate a conseguire la tutela risarcitoria dai loro offensori (rimasti ignoti o privi di risorse economiche), il diritto di ottenere un indennizzo statale, «equo ed adeguato», per i danni subiti".

⁶⁰⁶ In GU n.70 del 24-3-1921.

⁶⁰⁷ In GU n.328 del 13-12-1975.

⁶⁰⁸ In GU n.67 del 23-3-1942.

⁶⁰⁹ In GU n.2 del 3-1-1968.

La successiva legge 101/68⁶¹⁰ effettua un ulteriore ampliamento della platea dei beneficiari aggiungendo le famiglie delle ispettrici e delle assistenti di polizia.

La successiva legge 629/73⁶¹¹, oltre a contenere una leggera modifica del sintagma (da “*caduti del dovere*” a “*caduti nell’adempimento del dovere*”), modifica che consente una migliore identificazione concettuale, mostra per la prima volta un collegamento con gli eventi di natura terroristica; il comma primo dell’articolo 1 difatti recita: “*La pensione privilegiata ordinaria spettante, in base alle vigenti disposizioni, alla vedova e agli orfani [...del personale appartenente ai corpi di polizia...] deceduti in attività di servizio per diretto effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza di azioni terroristiche o criminose o in servizio di ordine pubblico*”.

Tale espressione non contiene un’estensione della platea dei beneficiari attraverso l’ampliamento della fattispecie considerata, ma solo una precisazione: non era necessario che l’evento fosse connesso a una precisa azione della vittima (adempimento come azione consapevole il cui esito è fatale) ma era sufficiente che nel momento in cui si realizza l’evento, la vittima stesse svolgendo le proprie funzioni.

In disparte di queste considerazioni, il beneficio concesso (la pensione privilegiata) alle vittime del dovere veniva riconosciuta a prescindere dalla natura dell’evento (atto di terrorismo o di criminalità) e pertanto le due nozioni nascono equiparate⁶¹².

Dalla lettura degli atti parlamentari l’intenzione del legislatore, già intuibile dal testo dell’articolo, risulta palese: riconoscere una sorta di “*tributo di riconoscimento alla fedeltà e all’attaccamento al dovere degli appartenenti ai corpi di polizia [...]* oltre che un mezzo per restituire almeno in parte a chi è impegnato in compiti tanto delicati e rischiosi un minimo di fiducia nella sollecitudine della nazione per l’avvenire dei propri cari nel caso che la fedeltà al giuramento dato imponga il sacrificio della vita”⁶¹³.

Non vi è quindi alcuna distinzione tra la nozione di vittima del terrorismo e vittima del dovere e, conseguentemente, non v’è alcuna distinzione in termini di benefici.

Sulla medesima linea concettuale si muove la successiva legge 624/75 (che costituisce anche l’ultimo intervento di modifica effettuato sul regio decreto 261/21) nonché la legge 437/78⁶¹⁴.

Con la successiva legge 466/80⁶¹⁵ si assiste a un ulteriore ampliamento della platea dei beneficiari in quanto tale atto normativo:

- a) considera “vittime del dovere” non solo i (già considerati) i carabinieri, finanziari, guardie di p.s., agenti di custodia, forestali, funzionari di PS, polizia femminile, deceduti in attività di servizio per diretto effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza di azioni terroristiche o criminose o in servizio di ordine pubblico, ma anche quelli “*deceduti in attività di servizio per diretto effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza di eventi connessi all’espletamento di funzioni d’istituto e dipendenti da rischi specificamente attinenti a operazioni di polizia preventiva o repressiva o all’espletamento di attività di soccorso*”;
- b) considera “vittime del dovere” anche vigili del fuoco e i militari delle Forze armate dello Stato in servizio di ordine pubblico o di soccorso, i vigili urbani, nonché qualsiasi persona che, legalmente richiesta, presti assistenza a ufficiali e agenti di polizia giudiziaria o ad autorità, ufficiali e agenti di pubblica sicurezza;
- c) considera “vittime del dovere” anche i soggetti sin qui visti, nonché i magistrati e i cittadini (ma successivamente estesa, da altri normativi, anche agli stranieri e apolidi) che, per effetto

⁶¹⁰ In GU n.60 del 5-3-1968.

⁶¹¹ In GU n.281 del 30-10-1973.

⁶¹² La prima volta che compare il sintagma “vittime del terrorismo” è nella legge 407/89 in GU n.302 del 29-12-1989 - Suppl. Ordinario n. 97.

⁶¹³ V. l’intervento del Relatore del DDL on. Tantalo alla seduta del 24 ottobre 1973 Camera dei deputati.

⁶¹⁴ V. art. 1 comma primo della legge 437/78: “*la pensione privilegiata, spettante al coniuge superstita ed agli orfani dei magistrati ordinari deceduti in attività di servizio per effetto di lesioni riportate in conseguenza di azioni terroristiche o criminose comunque connesse con le funzioni istituzionali esercitate, è stabilita in misura...*”.

⁶¹⁵ In GU n.230 del 22-08-1980.

di ferite o lesioni riportate in conseguenza di azioni terroristiche, subiscano un'invalidità permanente e alle famiglie dei cittadini che perdono la vita:

- d) considera le somme corrisposte esenti da Irpef;
- e) attribuisce al coniuge superstite e ai figli del defunto speciali privilegi in ordine all'assunzione presso la PA.

Sin dalla presentazione fatta dal relatore al DDL, on. Lo Bello⁶¹⁶, si afferma, non solo la necessità di rivedere la normativa esistente, ma anche la necessità di estendere i benefici alle altre categorie dei soggetti a rischio.

Questa normativa determina una sorta di primo spartiacque: da un lato, la categoria delle "vittime del dovere" si amplia fino a perdere parte del significato concettuale originario, dall'altro si comincia a profilare una distinzione tra il concetto di "vittima del dovere" e "vittima di azione terroristica".

Difatti non vi è solo un ampliamento della fattispecie (ai deceduti in conseguenza di azioni terroristiche, criminose o in servizio, si affiancano i deceduti comunque in attività di servizio), dei soggetti beneficiari (vigili del fuoco, militari in servizio di ordine pubblico o soccorso, vigili urbani o chi presta assistenza a ufficiali di PS) e dei benefici (alle elargizioni ai superstiti si aggiungono le elargizioni riconosciute a chi riporta un'invalidità) ma anche una distinzione, presente sin dall'intestazione della legge, tra le due categorie di "vittime".

Il disegno complessivo presente nella legge 466/80 (criticato anche da parte della dottrina coeva⁶¹⁷) è quello di considerare tutti gli eventi delittuosi o comunque riconducibili ai rischi derivanti alle attività di polizia, e di prevedere benefici sia per la vittima invalidata che per parenti della vittima deceduta; all'interno dei possibili eventi delittuosi, il legislatore poi specifica una categoria (le azioni terroristiche) che comporta l'elargizione di benefici anche per il comune cittadino coinvolto.

Più in sintesi: per tutte le azioni criminose diverse dall'azione terroristica, la legge prevede benefici economici solo per gli "operatori della giustizia", per quella particolare azione criminosa costituita dall'atto di terrorismo, il beneficio economico si estende anche ai cittadini coinvolti.

Ne deriva che l'espressione di sintesi contenuta nell'intestazione della legge appare infelice in quanto, nella sua dimensione testuale ("*...categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche...*"), potrebbe condurre a pensare che ambedue le categorie (dipendenti pubblici, e i cittadini), possano essere sia vittime del dovere, sia vittime di atti terroristici; una formulazione più accorta avrebbe dovuto essere "*...categorie di dipendenti vittime del dovere e cittadini vittime di azioni terroristiche...*"

È bene sottolineare che, dal punto di vista della normativa vigente nel 1980, non vi erano distinzioni a livello di operatori di giustizia in relazione al tipo di vittima (se "solo" vittima del dovere o "anche" vittima di terrorismo) ma, semmai, vi era una discriminazione tra cittadini vittime di qualsiasi azione criminale (non considerati) e cittadini vittime di azione terroristica (considerati).

Sotto il profilo identificativo del perimetro della nozione è poi interessante analizzare la legge 308/81⁶¹⁸ in quanto rende più esplicita la nozione attraverso il sintagma "*caduti vittime del dovere*" dove l'espressione "vittime del dovere" costituisce concetto unitario, usato in senso aggettivante nei confronti della più ampia categoria dei "caduti".

⁶¹⁶ V. seduta del 18 giugno 1980 presso la Camera dei Deputati.

⁶¹⁷ P. Fabris, *Commento alla l. 13 agosto 1980, n. 466*, in *Legg. Civ. comm* 1981, 268: "*la struttura - assai composita - della legge rende ragione delle difficoltà che incontra l'interprete ad attribuire ad essa un immediato e preciso inquadramento e, quindi, a coglierne l'esatta portata. Nondimeno - questo primo risultato essendo imprescindibile - l'interprete è costretto a ripercorrere l'iter logico non tanto della legge nel suo complesso, quanto delle singole sue norme. Talché, alla fine di questa faticosa operazione, apparirà una pluralità di norme - ciascuna innestatesi in un diverso provvedimento legislativo - prive fra loro di qualsiasi collegamento che non sia la natura pietistico-caritativa dell'intervento del legislatore*".

⁶¹⁸ In GU n.164 del 17-06-1981.

Conforta questa linea evolutiva circa l'attribuzione di significato, il comma quinto dell'art. 52 del Regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza approvato con DPR 782/85⁶¹⁹ che virgoletta l'espressione "vittime del dovere" quasi fosse un sintagma aggettivante.

La dimensione parallela dei benefici destinati alle "vittime del dovere", intesi come operatori di giustizia coinvolti in fatti criminosi (ivi compreso gli atti di terrorismo), e quelli destinati alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, intesi come privati cittadini, viene confermato dal DPR 364/94⁶²⁰ che dedica ai primi l'articolo 2 e ai secondi l'articolo 3.

A ulteriormente rimarcare la distinzione tra le due categorie (ma "a favore" delle vittime del dovere) vi è, tra le altre, la differenza in ordine al privilegio dato, a parità di merito, ai figli delle vittime del dovere ai concorsi nell'Arma dei Carabinieri⁶²¹.

In via generale la normativa allora vigente subordinava il riconoscimento dei benefici al fatto che:

- a) l'evento dannoso consegua a un obbligo di servizio svolto dal danneggiato;
- b) l'evento dannoso deve originare da attività criminose o comunque individuare.

Vi è quindi sì una discriminazione all'interno dell'ampia categoria di vittime del servizio, ma questa fonda la sua ragionevolezza nella maggiore esposizione al rischio cui è sottoposto l'operatore.

Il discorso muta radicalmente dalla legge 302/90⁶²² che per la prima volta isola la nozione delle vittime del terrorismo.

La normativa del 1990 prevede delle elargizioni a favore dei soggetti che subiscono "un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico" o relativi a atti riconducibili alla criminalità organizzata o ancora relativi ad atti riferibili a operazioni di prevenzione e repressione di tali reati: se poi da tali atti consegue la morte, sono previste elargizioni ai superstiti.

Le disposizioni della legge pertanto:

- a) discriminano tra i soggetti che subiscono un'invalidità permanente (o perdono la vita) a causa di eventi non delittuosi o di atti non riconducibili alle fattispecie indicate;
- b) non ricollegano il beneficio ad alcun rapporto di lavoro sottostante in quanto non occorre che il ferito (o il morto) abbia in essere un particolare rapporto lavorativo, è (per così dire) sufficiente la causa dell'evento lesivo.

La normativa trae origine da un DDL il cui fine non è (come si potrebbe essere a pensare) prevedere delle forme di supporto economico agli operatori di giustizia e tutori dell'ordine coinvolti in fenomeni di terrorismo o di criminalità organizzata, ma quello di risarcire le vittime delle azioni di questi soggetti e (quasi) di stigmatizzare l'operato delle forze dell'ordine.

Nella relazione introduttiva del ddl si espone come non infrequentemente "qualche tutore dell'ordine particolarmente irreflessivo faccia incauto o maldestro nell'uso delle armi con conseguenze letali per i cittadini innocenti"⁶²³.

Questa natura si perde nell'unione successiva di diversi DDL, ma resta il "precipitato" che porta a separare le due nozioni: i benefici per le vittime del terrorismo si cominciano a configurare come "risarcimento" mentre quelli previsti prima avevano la natura di "garanzia".

Da questo momento in poi i binari si separano, anche se a volte il legislatore opera riavvicinamenti (si veda il caso della legge 407/98⁶²⁴ dedicato solo alle vittime del terrorismo, il successivo DL 216/11⁶²⁵, nel predisporre delle proroghe, estende i benefici anche alle vittime del dovere).

Con il DPR 510/99⁶²⁶ si realizza infine una sorta d'inversione tra contenuto e contenente: come visto, la disciplina nasce considerando gli atti di criminalità cui sono vittime gli operatori di giustizia

⁶¹⁹ In GU n.305 del 30-12-1985 - Suppl. Ordinario n. 108.

⁶²⁰ In GU n.136 del 13-06-1994 - Suppl. Ordinario n. 91.

⁶²¹ Art. 19 comma quinto del decreto legislativo 198/95.

⁶²² In GU n.250 del 25-10-1990.

⁶²³ V. relazione introduttiva dell'a.C. 56

⁶²⁴ In GU n.277 del 26-11-1998.

⁶²⁵ in G.U. 29/12/2011, n.302.

⁶²⁶ In GU n.4 del 07-01-2000.

(contenente) all'interno dei quali, in rapporto a specie del genere, vi è la categoria degli atti di terrorismo (contenuto); nel DPR 510/99 la categoria esposta nella rubrica dell'atto sono le vittime del terrorismo (che, apparentemente, diventa il nuovo contenente), ma all'interno dell'atto si disciplinano anche le vittime del dovere.

Il resto è normativa recente: i due piani di benefici, persa la loro radice comune, si sono sviluppati autonomamente fino a realizzare due discipline distanti.

Le discriminazioni presenti in origine risultavano omogenee: il progressivo ampliamento della platea degli ammessi ai benefici era sempre fondato sulla categoria dei soggetti esposti al rischio e le loro famiglie, non si discriminava tra evento, ma tra operatore di giustizia vittima di eventi criminali (considerato) e cittadino non operatore di giustizia (non considerato salvo i casi di atti terroristici o riconducibili alla criminalità organizzata).

La distinzione tra queste "vittime qualificate" e la più ampia categoria delle vittime del servizio, come accennato, trova una sua ragionevolezza nel rischio cui l'operatore è esposto, ma il progressivo spostamento dell'attenzione dal soggetto vittima (operatore o cittadino), all'evento che ha causato il danno (atto terroristico o "solo" criminale), con il tempo, portato a una disciplina dove piani e logiche sono non più riconducibili alla *ratio* originaria.

Su questo poi s'innestano alcune normative di dettaglio che equiparano totalmente le figure di vittima del dovere e vittima del terrorismo.⁶²⁷

Non si discute certo della possibilità per il legislatore di disciplinare in maniera diversa situazioni che considera diverse, ma, certo, si deve osservare come la stratificazione normativa ha comportato un'irragionevole inversione dei termini: dalla tutela dei soggetti esposti in relazione a un evento criminale lesivo (dove la "discriminazione" si basava sulle categorie dei soggetti), alla valutazione dell'evento criminale come fattispecie che consente l'accesso al beneficio (dove la "discriminazione" si basava sul tipo di evento).

La prima "discriminazione" ha un perché idoneo a conferire una ragionevolezza intrinseca (alcuni soggetti, come detto, sono più esposti di altri ai rischi di un evento criminale), la seconda no.

Banalizzando, il discorso l'irrazionalità dell'evoluzione della disciplina è evidente:

- a) originariamente a fronte di un medesimo evento criminale, che determinava il medesimo danno, due diversi soggetti (l'operatore di giustizia e il cittadino) ricevevano una diversa tutela ma la discriminazione trovava una ragione nel diverso rischio cui i soggetti erano esposti;
- b) attualmente a fronte di un medesimo danno subito da soggetti uguali, ma riconducibile a eventi criminosi diversi, si riceve una diversa tutela: tale discriminazione non trova altra ragione se non la scelta (o arbitrio) del legislatore.

Da questi ragionamenti potrebbe essere arduo configurare una irragionevolezza talmente estesa da configurare l'incostituzionalità (per tacere del fatto che l'articolata stratificazione normativa e del complesso dei benefici difficilmente potrebbe trovare una sintesi che prescindere da un intervento del legislatore) ma certo non si può sostenere che la disciplina sia pienamente rispettosa dei principi costituzionali.

Ne deriva che un eventuale intervento legislativo volto a equiparare le diverse situazioni non può che essere valutato positivamente⁶²⁸, quasi doveroso a fronte di una normazione stratificata che, da un lato appare, fondata sulla casualità e non sulla causalità delle misure, dall'altro favorisce un contenzioso che vede protagonisti soggetti e familiari già pesantemente segnati dagli eventi.

⁶²⁷ V. il DPR 58/09, Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 2001 per l'assegnazione delle borse di studio in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, delle vittime del dovere, nonché dei loro superstiti. In GU n.126 del 3-6-2009.

⁶²⁸ Alte volte l'iniziativa è caduta nel vuoto; ad esempio, l'art. 3 della l. 28 novembre 2005, n. 246 - così come modificato dall'art. 1, comma 13, della l. 12 luglio 2006, n. 228 conteneva una delega al Governo ad "adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di benefici a favore delle vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, della criminalità organizzata e degli ordigni bellici in tempo di pace" inutilmente spirata.

La tutela delle vittime del dovere e il principio personalista: superamento delle asimmetrie normative e primato dello Stato di diritto

di Avv. Alessia Meloni

L'attenta analisi del dato normativo rivela come oggi permanga una inammissibile sperequazione ed una disomogeneità di trattamento tra "vittime del dovere", "vittime del terrorismo" e "vittime della criminalità organizzata", in netto contrasto proprio con il riconoscimento della dignità umana e l'impegno giuridico al pieno sviluppo del principio personalista, che deve prescindere dalla contingente e accidentale diversità della tipologia dell'evento delittuoso.

E' opportuno ricordare che la categoria delle vittime del dovere interessa coloro -magistrati, personale delle forze di polizia, delle forze armate e dei vigili del fuoco, e più in generale dipendenti pubblici in attività di servizio o comunque persone, che abbiano prestato assistenza legalmente richiesta a ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza- che abbiano riportato invalidità permanenti o siano deceduti, nel servizio prestato alle istituzioni e all'intera collettività, in attività quali il contrasto alla criminalità, i servizi di ordine pubblico, le attività di pubblico soccorso, il presidio di infrastrutture civili e militari, la tutela della pubblica sicurezza e le attività, che vedono il nostro paese impegnato in scenari difficili del contesto internazionale.

L'estensione a costoro, nonché ai loro familiari e equiparati, dei benefici già previsti per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, rappresenta un atto doveroso da parte dello Stato, in nome della istanza egualitaria, ontologicamente appartenente al nostro ordinamento e del principio di tutela della persona, ad essa connesso.

Detta estensione esprime anche il più alto senso del riconoscimento del sacrificio prestato dalla vittima per l'intera collettività, del riconoscimento del valore della persona, in tutte le sue manifestazioni, della sua dignità, che non può giustificare status normativi diversi in relazione alle diverse modalità, nelle quali il sacrificio della vittima si è consumato.

Ed invero:

- a) il magistrato, l'appartenente alle forze di polizia o armate, se reso gravemente invalido da un atto terroristico, consegue il diritto al pensionamento immediato con un trattamento di quiescenza, esente da imposta sul reddito delle persone fisiche, differentemente dal caso in cui l'evento delittuoso e lesivo, produttivo di analoghe conseguenze psico-fisiche, sia arrecato da un qualsiasi delinquente o da un soggetto legato alla criminalità organizzata;
- b) il poliziotto, il carabiniere, il finanziere, se resi invalidi per mano criminale, non possono ottenere l'incremento della retribuzione pensionabile di una quota del 7,5 per cento, a differenza dei loro colleghi, sacrificatisi nel contrasto alla criminalità terroristica;
- c) l'invalido riconosciuto "vittima del dovere" e i familiari superstiti, se da un lato ottengono il riconoscimento normativo del diritto al beneficio degli assegni vitalizi, dall'altro riscontrano che l'importo corrisposto è inferiore a quello delle vittime del terrorismo, a causa di interpretazioni restrittive della norma, che pure sono ripudiate in sede giudiziaria in caso di

ricorso, ma che continuano ad essere sostenute strenuamente sul piano politico, normativo e amministrativo.

Nel tempo si sono susseguite iniziative parlamentari, quali disegni di legge, interrogazioni parlamentari, ordini del giorno, tesse a rimuovere le inaccettabili sperequazioni, perchè situazioni uguali non dovessero ricevere diverso trattamento normativo.

Il principio della progressiva estensione alle “vittime del dovere” e loro equiparati dei benefici già previsti in favore delle “vittime del terrorismo e della criminalità organizzata” è stato definito dall’art. 1 comma 562 della legge 23 dicembre 2005 n. 266.

Il tavolo tecnico, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri alla fine del 2008 per attuare il processo di equiparazione delle vittime, non ha ottenuto tuttavia i risultati auspicati. Allo stato, pur nel riconoscimento del pregio della lodevole misura, il processo di equiparazione non ha conseguito alcun avanzamento, come meglio può evincersi, con sconcertante evidenza, dalla “Relazione sullo stato dei lavori per l’attuazione della normativa in materia di vittime del dovere”, licenziata il 27 settembre 2012 dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La definizione dei termini e modalità di corresponsione dei benefici, di cui alla citata legge n. 206 del 2005, è disciplinata dal regolamento del Presidente della Repubblica 7 luglio 2006 n. 243, al quale hanno fatto seguito, tramite l’art. 34 del decreto legge 1 ottobre 2007 n. 159, convertito con modificazioni in legge 29 settembre 2007 n. 222 e l’articolo 2 comma 105 della legge 24 dicembre 2007 n. 244, ulteriori disposizioni legislative relative alla estensione di singoli benefici. Ai fini della completa equiparazione mancano ancora la maggior parte dei benefici di carattere pensionistico-previdenziale, di cui agli artt. 2, 3, 4 e 5 commi 3 bis, 3 ter e 3 quater e all’art. 7 della legge 206 del 2004, nonché il riadeguamento dell’assegno vitalizio di cui all’art. 2 della legge 23 novembre 1998 n. 407 e successive modificazioni e integrazioni.

La asimmetria normativa ha avuto occasione di dilatarsi inspiegabilmente, anziché comprimersi, all’esito dei nuovi ulteriori benefici concessi alla vittime del terrorismo, come previsto dall’art. 1 comma 494 della legge 27 dicembre 2013 n. 147 (legge di stabilità per il 2014).

Non può dunque ritenersi ammissibile, né altrimenti condivisibile, sotto i profili giuridico-costituzionale ed etico, la diversità di trattamento tra “vittime del dovere”, “vittime del terrorismo” e “vittime della criminalità organizzata” alla luce della vigente realtà normativa.

All’attuale stato dell’arte la mancata estensione alle “vittime del dovere” e loro equiparati dei benefici già previsti in favore delle “vittime del terrorismo e della criminalità organizzata” costituisce per lo Stato un atto, per l’appunto, “mancato”, una irragionevole omissione, che confligge gravemente con il principio costituzionale di tutela della persona e della dignità umana.

In quanto principio fondamentalmente etico, la dignità si configura come un presupposto del riconoscimento del valore della persona in quanto tale.

Altrimenti detto, la dignità umana assume i connotati di un valore, cui è improntato uno dei principi fondativi del patto costituzionale, quale è il principio personalista (art. 2 Cost.).

Detto principio non può non essere letto anche in relazione al principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), formale e sostanziale.

La dignità dell'uomo, quale principio costituzionale, deve essere colta essenzialmente in combinazione con quella istanza egualitaria, che discende dall'art. 3, che il primo comma scolpisce a chiare lettere.

Vi è cioè una contiguità tra tensione etica al riconoscimento della dignità umana e l'impegno giuridico al pieno sviluppo del principio personalista e dunque di rendere il richiamo alla dignità essenziale sul piano valoriale.

La ratio del disegno di legge sulla equiparazione risponde dunque ad un impegno istituzionale allo sviluppo del principio personalista, in funzione del superamento delle sperequazioni esistenti tra diverse categorie di "vittime", ad alcune delle quali sono riservate provvidenze legittime e doverose da parte dello Stato, negate senza ragionevole motivo alle altre, collocate, pur senza motivo apprezzabile, in posizione deminuta.

La rivisitazione della materia risponde ad una logica garantistica sotto il profilo costituzionale, perchè situazioni uguali non possono e non devono ricevere trattamento diverso, in ragione della diversità della tipologia e del contesto delittuoso, un atto doveroso di giustizia sociale per quanti, nella preservazione delle libertà fondamentali e delle istituzioni del Paese, hanno subito conseguenze drammatiche.

L'intervento normativo sarebbe anche funzionale al superamento della frammentarietà e parzialità normativa, che in alcuni casi frustra l'intento perequativo, atteso che l'applicazione di alcune norme estensive dei benefici alle vittime del dovere non avviene de plano, ma con adattamenti e restrizioni, che diminuiscono l'intento del legislatore, con aumento del contenzioso.

I rimedi giuridici, da soli, non sono sufficienti alla garanzia di situazioni giuridiche soggettive: i diritti non possono essere davvero effettivi se mancano i presupposti normativi, che ne rendono possibile l'esercizio.

L'obiettivo della equiparazione sulla scorta del dettato costituzionale appare dunque necessitata e non ulteriormente prorogabile.

Il costo della mancata equiparazione non può che essere l'offesa della dignità umana.
Ed è questo un costo che lo Stato di diritto non può sostenere.

Vittime del dovere: obiettivi raggiunti, prospettive di sviluppo della giurisprudenza

di Avv. Andrea Bava

Nella mia qualità di Avvocato di fiducia dell'associazione Vittime del dovere, relaziono brevemente sulla situazione attuale della categoria evidenziando, da una parte, quali siano le acquisizioni ormai assodate in materia, e quali siano i punti ancora in attesa di una precisa definizione.

La **giurisdizione** delle relative cause è stata definitivamente affidata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione¹ al **Giudice ordinario**, essendo stato attestato che le controversie relative hanno ad oggetto prestazioni assistenziali, come tali soggette alla giurisdizione del tribunale del lavoro: il rapporto lavorativo infatti, anche ai sensi soggetto la giurisdizione amministrativa, costituisce solo l'occasione del realizzarsi dell'evento alla base del riconoscimento dello status. Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno poi chiarito la portata dei due commi 563 e 564. Il primo² riguarda una serie di sei attività sensibili che la corte di cassazione a Sezioni Unite³ ha ritenuto essere tutelate per il rischio intrinseco che le rende rilevanti dal punto di vista sociale. Il secondo invece⁴ riguarda la tutela a una serie innominata di situazioni, le "missioni di qualunque natura" che comprendono ormai pacificamente anche servizi di lunga durata⁵, laddove l'evento lesivo (che potrà anche corrispondere a un evento traumatico⁶, e non necessariamente a una malattia) sia imputabile alla realizzazione di un rischio diverso da quello intrinseco all'attività in sé, come per l'emergere di un fattore di rischio anomalo, che potrà essere un guasto improvviso e inopinato⁷, un anomalo funzionamento di arma o apparato⁸, ecc.

La giurisprudenza poi ha anche chiarito che gli assegni vitalizi di spettanza delle vittime del dovere hanno il medesimo importo di quelli spettante alle vittime del terrorismo⁹.

¹ Cass., SS.UU.23300/16

² 563. Per vittime del dovere devono intendersi i soggetti di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466, e, in genere, gli altri dipendenti pubblici deceduti o che abbiano subito un'invalidità permanente in attività di servizio nell'espletamento delle funzioni di istituto per effetto diretto di lesioni riportate in conseguenza di eventi verificatisi:

a) nel contrasto ad ogni tipo di criminalità;

b) nello svolgimento di servizi di ordine pubblico;

c) nella vigilanza ad infrastrutture civili e militari;

d) in operazioni di soccorso;

e) in attività di tutela della pubblica incolumità;

f) a causa di azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità

³ Cass., SS.UU. 10791/17

⁴ 564. Sono equiparati ai soggetti di cui al comma 563 coloro che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali consegua il decesso, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali e che siano riconosciute dipendenti da causa di servizio per le particolari condizioni ambientali od operative

⁵ Cass., SS.UU. 759/17

⁶ Cass., sez. lav., 24592/18

⁷ Cass., Sez. Un., 14485/17

⁸ Cass., SS.UU. 23239/16

⁹ Cass., SS.UU. 7761/17

I principali punti che attendono ancora di essere chiariti definitivamente riguardano:

- La spettanza dei benefici anche in favore dei figli non a carico rispetto alla vittima deceduta, con un forte dato giurisprudenziale di merito che conferma tale spettanza, in relazione al fatto che l'iniziale esclusione di tale categoria di figli risulta corretta dall'articolo 2 commi 105e 106 legge 244-07;
- una migliore precisazione del concetto di particolari condizioni ambientali e operative, in relazione al fatto che esistono categorie per anni di personale esposto quotidianamente a fattori nocivi mortali che venivano semplicemente trascurati, e che per tale ragione una parte della giurisprudenza ha ritenuto non abbiano una natura di straordinarietà: si è in attesa della pubblicazione della sentenza della Corte di Cassazione che dovrà chiarire se un fattore di rischio mortale quotidiano diventi per tale motivo "normale", oppure se rimanga eccezionale in relazione alla necessità di valutare la normalità del rischio rispetto agli odierni criteri di valutazione delle condizioni lavorative, che non contemplano assolutamente l'esposizione a fattori di rischio mortale senza alcun tipo di controllo, remunerazione, riposo compensativo e simili.
- le modalità di calcolo della speciale elargizione con perequazione fatta decorrere dalla data di entrata in vigore dell'Istituto siccome creato per le vittime del terrorismo (26 agosto 2004) in luogo che dalla data della legge che ha esteso il resistente beneficio (come ritiene il Ministero della Difesa) o addirittura dalla data dell'evento alla data del pagamento (come invece ritiene il Ministero dell'Interno)
- l'applicabilità anche alle vittime del dovere dei criteri di quantificazione dell'invalidità di cui al d.p.r. 181/09, entrato in vigore esplicitamente anche per tale categoria, ma incomprensibilmente trascurato dall'amministrazione che ritiene di escludere dei criteri di calcolo la voce di danno morale: si attende entro il corrente anno 2019 la decisione della Corte di Cassazione sul punto;
- la possibilità di ottenere una rivalutazione dell'invalidità in relazione a intervenuti aggravamenti o interdipendenze, anche questa situazione spesso rimediata dal Giudice ordinario.

Nel corso del prossimo anno si attende una risposta definitiva da parte della Corte di Cassazione ai punti dolenti qui sintetizzati.

Disegno di legge di “Estensione alle vittime del dovere dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo”: profili soggettivi e oggettivi

di Avv. Sabrina Mariotti

Il Disegno di legge di “Estensione alle vittime del dovere dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo” è un importante intervento normativo che risolve anni di ingiusta sperequazione tra Vittime del Dovere e Vittime del terrorismo.

Si ritiene necessario chiarire i profili soggettivi e oggettivi del testo in esame, anche in ragione della stratificazione normativa creatasi nel corso dell’ultimo trentennio, che ha causato difficoltà di coordinamento tra le molteplici norme destinate alla categoria.

Innanzitutto si sottolinea che la tecnica utilizzata prevede l’inserimento della categorie giuridica delle Vittime del Dovere all’interno della legge 3 agosto 2004, n. 206 destinato alle Vittime del terrorismo.

Tale scelta è stata dettata dalla necessità di evitare, come già successo in passato, che l’applicazione di singoli benefici per il tramite del semplice richiamo al dato normativo esistente e poi esteso, venga frustrata da interpretazioni riduttive e penalizzanti¹.

Per comprendere la portata dell’estensione è necessario esaminare l’art. 1, comma 1, lettera b) che così prevede “1-ter. *Le disposizioni della presente legge (n. dr. Legge 2006/2004) si applicano anche alle vittime del dovere di cui all’articolo 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ed ai loro familiari superstiti, individuati ai sensi della legge 13 agosto 1980, n. 466 e dell’articolo 82, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, salvo che non sia diversamente stabilito.*”

In primo luogo **i soggetti a cui è indirizzato il Disegno di legge sono le Vittime del Dovere e i soggetti ad esse equiparati** (di cui all’articolo 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266).

Tra le vittime del Dovere rientrano i soggetti di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466 (Ai magistrati ordinari, ai militari dell’Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, del Corpo degli agenti di custodia, al personale del Corpo forestale dello Stato, ai funzionari di pubblica sicurezza, al personale del Corpo di polizia femminile, al personale civile della Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, ai vigili del fuoco, agli appartenenti alle Forze armate dello Stato (...) **nonché i soggetti di cui alla Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 563** (e, in genere, gli altri dipendenti pubblici deceduti o che abbiano subito un’invalidità permanente in attività di servizio o nell’espletamento delle funzioni di istituto per effetto diretto di lesioni riportate in conseguenza di eventi verificatisi: a) nel contrasto ad ogni tipo di criminalità; b) nello svolgimento di servizi di ordine pubblico; c) nella vigilanza ad infrastrutture civili e militari; d) in operazioni di soccorso; e) in attività di tutela della pubblica incolumità; f) a causa di

¹ Si veda il caso dell’adeguamento dell’importo dell’assegno vitalizio di cui alla Legge 407/98 ovvero al calcolo della perequazione per la speciale elargizione di cui alla Legge 206/2004.

azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità.) e comma 564 (coloro che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali consegua il decesso, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali e che siano riconosciute dipendenti da causa di servizio per le particolari condizioni ambientali od operative.) **Per mero scrupolo è possibile precisare che nel novero delle Vittime del Dovero rientrano tutti i soggetti che siano stati colpiti da mano criminale, sia essa comune sia di stampo mafioso** (nel contrasto ad ogni tipo di criminalità) .

Oltre alle Vittime del Dovero si specifica che le norme si applicano anche **ai familiari superstiti**. Il richiamo specifico ai superstiti e alle norme per la loro individuazione (Legge n. 466 del 1980 e Legge n. 388 del 2000) si è resa necessaria a seguito della recente sentenza della Corte di Cassazione (Cassazione civile, SS.UU., sentenza 25/09/2018 n° 22753).

Con tale decisione la Cassazione ha stabilito che la Legge n. 388 del 2000, art. 82, si rivolge specificamente ai soli familiari di atti di terrorismo e che “i superstiti di vittime del dovere sono quelli individuati nella L. n. 466 del 1980, art. 6”.

La portata di tale conclusione conduce a ritenere superstiti solo i seguenti soggetti:

- 1) coniuge superstite e figli se a carico;
- 2) figli, in mancanza del coniuge superstite o se lo stesso non abbia diritto a pensione;
- 3) genitori;
- 4) fratelli e sorelle se conviventi a carico escludendo pertanto la possibilità che i benefici possano spettare “ai seguenti soggetti in quanto unici superstiti: orfani, fratelli o sorelle o infine ascendenti in linea retta, anche se non conviventi e non a carico”.

Ove non fosse stata inserita tale precisazione si sarebbe dato luogo all’ennesima ingiustificata sperequazione dovuta, non tanto ad una effettiva volontà del legislatore, quanto ad un mancato coordinamento delle norme di favore già previste per le vittime del terrorismo ma collocate in molteplici testi normativi.

Infine, l’inciso “*ove non diversamente stabilito*” consente di mantenere salvi i trattamenti di maggior favore previsti per delle Vittime del Dovero².

Il successivo comma 2 “ *Le disposizioni di cui al comma 1, salvi i benefici già estesi con precedenti provvedimenti normativi, hanno efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2019*” prevede una clausola di salvaguardia per la decorrenza di tutti i benefici assistenziali già precedentemente riconosciuti.

Tra di essi rientra il beneficio assistenziale dell’assegno vitalizio di cui alla Legge n. 407 del 1998. Infatti il suddetto beneficio è stato esteso alle vittime del Dovero per atto criminoso con la Legge n. 388 del 2000³ e alle Vittime del Dovero di cui alla Legge 23 dicembre 2005, n. 266, con il D.P.R.

² Si pensi allo Speciale trattamento di attività previsto dagli articoli 1897 e 2183 del codice dell’ordinamento militare (Dlgs 66/2010).

³ Art. 82 comma 1. Al personale di cui all’articolo 3 della legge 13 agosto 1980, n.466, ferito nell’adempimento del dovere a causa di azioni criminose, ed ai superstiti dello stesso personale, ucciso nelle medesime circostanze, nonché ai destinatari della legge 20 ottobre 1990, n. 302, e’ assicurata, a decorrere dal 1° gennaio 1990, l’applicazione dei benefici previsti dalla citata legge n. 302 del 1990 e dalla legge 23 novembre 1998, n. 407.

243 del 2006⁴.

Tuttavia tale ultimo riconoscimento è stato frustrato nella fase applicativa poiché la corresponsione del beneficio è stata limitata a Euro 258,00, non tenendo conto degli aggiornamenti intercorsi ad opera dell'art. 4 comma 238 Legge n. 350 del 2004 che, a decorrere dal 1 aprile 2004, ne avevano aumentato l'importo a Euro 500,00.

Solo con la sentenza della Corte di Cassazione (Cassazione civile, SS.UU., sentenza 27/03/2017 n° 7761) che ha stabilito *“L'ammontare dell'assegno vitalizio mensile previsto in favore delle vittime del dovere e dei soggetti ad essi equiparati è uguale a quello dell'analogo assegno attribuibile alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata,”* è stato possibile rimediare a tale ingiustificata disparità di trattamento, con corresponsione dell'adeguamento del beneficio e salvezza dei relativi arretrati non corrisposti.

Lo stesso intervento si attende per il beneficio della speciale elargizione di cui alla Legge n. 206 del 2004 esteso alle Vittime del Dovere con la Legge n. 222 del 2007⁵ e sulle cui modalità di calcolo sta intervenendo recente giurisprudenza.

Questo comma pertanto riveste particolare importanza per la salvaguardia di tutte quelle posizioni attualmente al vaglio della magistratura ordinaria.

Si ritiene che il disegno di legge in esame riesca a coniugare le legittime istanze di uguaglianza tra vittime alla doverosa tutela dei diritti già riconosciuti, scongiurando possibili interpretazioni applicative penalizzanti.

⁴ Art. 4, comma 1, lettera b) 1) assegno vitalizio, nella misura originaria prevista di 500 mila lire, pari ora a 258,23 euro, soggetta a perequazione annua, di cui all'articolo 2, commi 1, 1-bis, 2 e 4. In mancanza di nuovi casi, si procede a corresponsione per quelli relativi a fatti anteriori alla data del 1° gennaio 2006, fino a concorrenza del numero dei casi mancanti;

⁵ Art. 34 comma 1. Alle vittime del dovere ed ai loro familiari superstiti, di cui all'articolo 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ed alle vittime della criminalità organizzata, di cui all'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, ed ai loro familiari superstiti sono corrisposte le elargizioni di cui all'articolo 5, commi 1 e 5, della legge 3 agosto 2004, n. 206. Ai beneficiari vanno compensate le somme già percepite.

Rispetto, memoria, giustizia

di Dott.ssa Valentina Rigano

Rispetto, memoria, giustizia. Tre parole che leggiamo nelle occasioni in cui si ricorda chi ha donato la vita per gli altri, ma di cui spesso molti di noi non comprendono a fondo il vero significato.

Quando un servitore dello Stato perde la vita in servizio, c'è chi pensa sia stato un suo dovere sacrificarsi per il prossimo, c'è chi ne racconta le gesta sui media come stesse parlando di una sfortunata coincidenza, relegandola al trafiletto a fondo pagina perché in apertura trionfa la storia d'amore tra lo sportivo del momento e la soubrette.

Quando un servitore dello Stato perde un arto, ferito in servizio, spesso della giornata più brutta della sua vita resta una riga scolorita nel racconto avvincente di una rapina, dove il malvivente che gli ha spezzato l'esistenza viene invece descritto attraverso la "brillante carriera criminale", che non gli ha impedito di tornare ancora a delinquere.

Quando un servitore dello Stato muore o resta invalido, nessuno parla delle sue lacrime mentre sdraiato a terra pensa ai suoi figli, prima di chiudere gli occhi senza sapere se e come li riaprirà.

Nessuno parla del marito che davanti a quel tricolore posato sulla bara sarà probabilmente l'unico a ricordare quanto la donna della sua vita ha creduto ogni singolo giorno in quel pezzo di stoffa, nonostante le difficoltà di tenere fede al giuramento fatto, in un momento storico così complesso. Nessuno parla di come cresceranno quei figli, cui nessuno dirà "Grazie" per il sacrificio a cui sono stati costretti, che non hanno scelto, ma che si porteranno dentro orgogliosi ma a testa bassa. Il fatto che non riescano a camminare a testa alta è una nostra responsabilità; della politica, dei media, della scuola e di tutti coloro che dovrebbero ricordarsi sempre del rispetto e della memoria, perché possano tradursi in intrinseco desiderio del rispetto delle regole e far sentire saldo in ognuno di noi il vero e profondo significato della parola Giustizia.

Morire non è giusto, eppure per chi decide di servire il paese spesso si rivela necessario.

Per proteggere, per far sì che ad altri sia risparmiata la vita. Noi, ognuno nel suo ruolo, siamo chiamati a cambiare questo sentimento di annacquata indifferenza, quando un servitore del paese ci lascia. Perché quel sacrificio è frutto del rispetto di una promessa fatta alla società, in memoria dei valori che gli sono stati tramandati e per un viscerale e profondo senso di giustizia. Il dovere di uno Stato che crede nei valori di legalità e giustizia, non può sottrarsi al rispetto di chi resta negandogli vicinanza, negandogli il sostegno necessario per il sacrificio reso da chi ha donato la vita, a prescindere da chi sia il malvivente che ha scelto di spegnere la sua vita. Il dovere di uno Stato che chiede rispetto è quello di insegnare ai giovani cosa significhi la parola regole, perché è imparando a rispettarle che sviluppiamo il senso del rispetto, della memoria e della giustizia. Sono centinaia le sfumature che possiamo trovare in queste parole, ma forse è tempo di tornare a concentrarci su colori primari, perché tra bene e male, tra memoria e oblio, tra vicinanza e abbandono, non possono convivere contrasti.

Quando un servitore dello Stato perde la vita è la bandiera dei nostri valori ad essere stata ferita a morte, sono i nostri ideali ad essere strappati alla vita. È ora che questo paese torni ad avere il coraggio di raccontare il lato buono del quotidiano sacrificio di lo serve, e quando la luce di qualcuno di loro si spegne, sia forte e concreto il sostegno a chi resta, perché non abbia solo un tricolore da abbracciare in silenzio.

Se non il due giugno... quando?

Di Prof. Aggr. Roberto Russo

- DPR 567/96 Giornata nazionale della scuola
- Legge 671/96: giornata nazionale della bandiera – 7 gennaio
- Decreto legislativo 171/05: Giornata nazionale del mare – 11 aprile
- Legge 211/00: Giorno della memoria – 27 gennaio
- Legge 186/02: Giornata della memoria dei marinai scomparsi in mare – 12 novembre
- Legge 56/07: Giorno della memoria dedicato alle vittime del terrorismo interno e internazionale, e delle stragi di tale matrice – 9 maggio
- Legge 126/07: Giornata Nazionale del Braille – 21 febbraio
- Legge 81/08: Giornata Nazionale per la salute e sicurezza sul lavoro
- Legge 41/09: Giornata nazionale contro la pedofilia e la pedopornografia – 5 maggio
- Legge 162/09: Giornata del ricordo dei caduti militari e civili nelle missioni internazionali per la pace – 12 novembre
- Legge 10/11: Giornata della memoria per le vittime del terremoto del 6 aprile 2009 – 6 aprile
- Legge 101/11: Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dei disastri ambientali e industriali causati dall'incuria dell'uomo – 9 ottobre
- Legge 10/13: Giornata nazionale degli alberi – 21 Novembre
- Legge 194/15: Giornata nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare – 20 maggio
- Legge 45/16: Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione – 3 ottobre
- Legge 9/17: Giornata nazionale delle vittime civili delle guerre e dei conflitti nel mondo – 1 febbraio
- Legge 20/17: Giornata nazionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie – 21 marzo
- Legge 227/17: Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada – terza domenica di novembre.

Oltre a questi atti, che hanno predisposto giornate specifiche, vi è la legge 260 che ha istituito:

- Fondazione della Repubblica – 2 giugno
- Festa della liberazione – 25 aprile
- Unità nazionale – 4 novembre
- Stipula del Concordato – 11 febbraio
- Insurrezione di Napoli – 28 settembre
- Festa del lavoro – Primo maggio

Esiste una messe di ricorrenze e celebrazioni, momenti dove si ritiene opportuno accendere i riflettori su realtà complesse, dolorose o anche solo su cui riflettere.

Spesso la data manca di un perché o, quantomeno, il perché non è immediatamente

individuabile (ad esempio il 21 novembre per gli alberi), altre volte la data è connessa all'evento che s'intende ricordare (esempio il 6 aprile per le vittime del terremoto).

Il legislatore ogniqualvolta avverte l'esigenza a istituire un momento di riflessione deve porsi anche il problema di individuare il momento più adatto ed evocativo.

Di qui la prima domanda: esistono motivazioni a supporto dell'istituzione della giornata della memoria delle Vittime del Dovere?

La domanda è evidentemente retorica: già oggi, al di fuori di qualsiasi istituzionalizzazione, la collettività trova le occasioni più disparate per riflettere su quanto sia essenziale, per la sopravvivenza stessa della collettività, che le proprie regole vengano rispettate e fatte rispettare e quanto sia essenziale ricordare chi si sia sacrificato in virtù di questa esigenza della collettività.

Una riflessione, se ci si passa l'espressione, doppia in quanto volta, non solo a riflettere e rendere omaggio a chi ha dato la propria vita (o anche "solo" la propria integrità fisica) a favore del bene collettivo, ma anche a riflettere come i nostri diritti, i nostri valori, il nostro vivere sociale, sono cose per nulla scontate e che vanno difese e protette.

Sì

La risposta alla domanda se esiste l'esigenza a riflettere su tali argomenti non può che essere sì.

La stessa idea, sviluppatasi prima nella società civile, e poi arrivata (si spera) sull'agenda del Governo, di reinserire l'educazione civica nella scuola (ma anche l'inserimento delle nozioni riguardanti Cittadinanza e Costituzione) rappresenta in maniera plastica tale esigenza.

Ora la seconda domanda.

Quale data?

Una a caso?

Non avrebbe senso.

Una connessa a qualche evento tragico?

Neanche: sia perché accenderebbe i riflettori su quella singola tragedia, sia (e forse ancora di più) perché il connettere la ricorrenza a una tragedia singola e specifica porta a commemorare la negatività di quell'evento e non la positività del valore dell'adempimento del proprio dovere e dei sacrifici cui si è esposti nel farlo.

La data del due giugno appare pertanto l'ideale.

La ricorrenza del 2 giugno non è "solo" la data del referendum istituzionale... se non altro perché il referendum si svolse a cavallo di due date (il 2 e il 3 giugno 1964, per tacer del fatto che i risultati furono proclamati dalla Cassazione il 10 Giugno) ma anche il "significato di rievocazione che invita a riaccogliere in noi la lezione del fatto o dell'idea che vi si celebra, e in questo sta la loro efficacia che mi pare di poter definire morale" (Lombardi Colini Pila relatore della legge 260/49 che istituì la festività del 2 giugno).

La ritualità del 2 giugno in effetti non si limita (solo) a omaggiare la fondazione della Repubblica ma anche il Milite Ignoto, che simboleggia, metaforicamente tutti i soldati (e non solo quel singolo ignoto militare morto nella prima guerra mondiale) e tutti i caduti per la Patria.

E poi la parata militare, che vede schierate forze militari e forze di polizia senza esclusione alcuna.

Il 2 giugno è, per sua natura, il momento nel quale i valori di tutela della collettività e della *suprema lex* che è la *salus rei publicae* (e che a volte impone anche il supremo sacrificio) trovano una rappresentazione plastica.

Quindi, una volta condivisa l'opportunità di istituire una giornata della memoria per le Vittime del Dovere, se non il 2 giugno... quando?



Chi dona la vita per gli altri resta per sempre



Associazione Vittime del Dovero
iscritta nel registro prefettizio delle persone giuridiche

Via Correggio, 59 - 20900 Monza (MB)

Fax 039 8942219

Cell 331 4609843

www.vittimedeldovere.it