



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori DI BIAGIO, TONINI, SUSTA, STEFANI, MARINELLO, FORMIGONI, PEZZOPANE, DALLA TOR, MASTRANGELI, PANIZZA, BUEMI, CONTE, ROMANO, DI GIORGI, DE PIN, LIUZZI e RAZZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 DICEMBRE 2014

Estensione alle vittime del dovere e della criminalità organizzata dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo

ONOREVOLI SENATORI. - Le nostre istituzioni, sulle quali si erge la struttura democratica del nostro Paese, nel corso dei decenni successivi alla loro nascita hanno potuto espletare la propria missione e tutelare i più alti presidi valoriali, cui la comunità nazionale si è ispirata per garantirsi progresso sociale, morale ed economico, grazie al contributo prezioso di quanti hanno impedito che derive criminali potessero nuocere, se non addirittura minare, le fondamenta dello Stato stesso.

Il baluardo difensivo eretto per contenere il dilagare di patologie deprecabili quali, tra le altre, il terrorismo, nelle sue variegata matrici - «nero», «rosso» - e la criminalità organizzata, variamente caratterizzata nelle sue manifestazioni più gravi, secondo le tipicità d'origine, ha richiesto la consumazione di un sacrificio abnorme, in termini di vite umane, di drammi esistenziali e di sofferenze familiari.

La gratitudine e lo spirito di solidarietà degli italiani, consci dell'imprescindibile opera di «servizio» resa da quanti hanno assicurato alla comunità la preservazione delle libertà fondamentali, si sono tradotti, nel tempo, in fatiche iniziative normative contemplanti provvidenze economiche e di altra natura, tutte a titolo ristoratore di patiti danni, per le vittime di atti criminali.

La legislazione di settore, che ha cercato di dare risposte concrete alle tante legittime istanze di riconoscimento di merito da parte di chi ha subito gravi patimenti nell'encomiabile esercizio dei propri doveri a difesa della legalità, è ampia e variegata.

In questa stratificazione normativa, purtroppo disarmonica, ci troviamo oggi in una situazione che vede i servitori dello

Stato e i loro familiari «raggruppati», per così dire, in definite categorie di riferimento a seconda delle peculiarità dei fenomeni criminali che hanno dato origine agli eventi dannosi a loro carico. Si sono dunque definite tre distinte «classi» di vittime ed esattamente quelle del «terrorismo», della «criminalità organizzata» e del «dovere», cui sono state attribuite specifiche provvidenze di varia natura. Il processo di attribuzione di particolari misure di ristoro, per le finalità suindicate, tuttavia, ha conosciuto uno sviluppo tale da determinare sperequazioni tra le diverse «figure» di vittime, determinando una inspiegabile quanto ingiusta differenziazione di «classe».

Infatti, seguendo il percorso storico della normazione di favore si può leggere come la categoria originaria delle «vittime del dovere» di cui al regio decreto-legge 13 marzo 1921, n. 261, sia stata prima affiancata, con la legge 13 agosto 1980, n. 466, dalla categoria delle «vittime del terrorismo» e delle «vittime della criminalità organizzata», per poi essere - per così dire - sorpassata in termini di tutela con la legge 3 agosto 2004, n. 206, fino a giungere al processo inverso di progressiva estensione, alla «primigenia» categoria, dei particolari benefici riconosciuti alle altre categorie (legge 23 dicembre 2005, n. 266).

Invero, proprio l'evidente disomogeneità di trattamento tra soggetti, tutti egualmente attratti alla medesima e oggettiva sfera del dolore, per l'aver subito danni anche mortali a causa di eventi delittuosi, ma non tutti appartenenti alla specifica categoria delle «vittime del terrorismo», forma di giuridica contemplazione per l'attribuzione di particolari benefici, ha determinato la nascita di asso-

ciazioni a tutela delle legittime aspirazioni perequative e per la conseguente promozione di iniziative parlamentari con fini di equo riconoscimento di pari dignità e trattamento. È in tal modo che sono state riconosciute degne di progressiva estensione di taluni benefici già attribuiti alle «vittime del terrorismo» anche le «vittime della criminalità organizzata» e le «vittime del dovere».

Ad oggi, tuttavia, permane una inammissibile sperequazione, che non può essere condivisibile sotto il profilo giuridico, né sotto il profilo etico e il cui esito appare evidente considerando solo alcune delle situazioni conseguenti dallo stato della normativa:

a) il magistrato, l'appartenente alle Forze di polizia o armate, se reso gravemente invalido da 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, produttore analoghe conseguenze psico-fisiche, sia arrecato da un qualsiasi delinquente o da un soggetto legato alla criminalità organizzata;

b) il poliziotto, il carabiniere ed 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 stessi 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 previsto per le vittime del terrorismo, a causa di interpretazioni restrittive della norma, che pure sono ripudiate in ogni sede giudiziaria in caso di ricorso, ma che continuano ad essere sostenute strenuamente.

Nel tempo, si sono susseguite distinte iniziative parlamentari, quali disegni di legge, interrogazioni parlamentari, ordini del giorno, tesi a rimuovere le inaccettabili sperequazioni in essere, ma mai giunti a buon fine. Il principio di 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'articolo 1, comma 562, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. 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 avente la specifica missione di portare a compimento, entro il 2010, il processo di equiparazione tra le vittime. Tuttavia, a distanza di 6 anni dalla lodevole, ma inefficace misura, il processo equiparativo non ha subito avanzamento alcuno come emerge, in palese quanto sconcertante evidenza, nella «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.

È 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 hanno riportato invalidità permanenti o sono 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 difficili scenari

nel 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, che esprime anche il più alto senso del valore riconosciuto dallo Stato al sacrificio prestatato per l'intera collettività.

La definizione di termini e modalità di corresponsione dei benefici, di cui alla citata legge n. 266 del 2005, è disciplinata dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2006, n. 243, al quale hanno fatto seguito, tramite l'articolo 34 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 settembre 2007, n. 222 e l'articolo 2, comma 105, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ulteriori disposizioni legislative relative all'estensione di singoli benefici.

Allo stato attuale, ai fini della completa equiparazione mancano ancora la maggior parte dei benefici di carattere pensionistico-previdenziale, di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5, commi 3-bis, 3-ter e 3-quater, e all'articolo 7 della legge n. 206 del 2004, nonché il riadeguamento dell'assegno vitalizio di cui all'articolo 2 della legge 23 novembre 1998, n. 407, e successive modificazioni ed integrazioni. Di fatto, a quasi nove anni dall'enunciazione del principio di equiparazione permane una forte disparità di trattamento, che non è giustificabile neanche nell'ottica di una «gradualità» che, declinando l'equiparazione, avrebbe dovuto consentirne il completamento.

La disparità ha, anzi, avuto occasione di dilatarsi anziché di restringersi, alla luce di ulteriori benefici concessi alle vittime del terrorismo come previsto dall'articolo 1, comma 494, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014).

Lo stato attuale della legislazione a supporto delle vittime di atti criminosi stabilisce odiose discriminazioni tra le vittime, familiari superstiti compresi, del terrorismo, della

criminalità organizzata e del dovere, determinando, da un lato una fascia di soggetti cui sono riservate provvidenze legittime e doverose da parte dello Stato e, dall'altro, una fascia di soggetti che, senza ragionevole motivo, debbono ritenersi «vittime o familiari delle vittime di serie B».

Il presente disegno di legge si pone, pertanto, lo scopo di rettificare le sperequazioni in atto garantendo, con un doveroso atto di giustizia sociale, quanti, per ragioni di tutela della libertà collettiva e di preservazione delle istituzioni del Paese, hanno subito conseguenze tragiche. Una rivisitazione della materia, che risulti ispirata ad un chiaro ed univoco principio regolatore, consentirebbe, sulla base di quanto premesso, di superare gli aspetti critici conseguenti ad una normativa frammentata e palesemente parziale, e permetterebbe, al tempo stesso, di dare un eguale riconoscimento giuridico a tutte le vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere.

Il presente disegno di legge si articola in 5 articoli. L'articolo 1 completa l'equiparazione tra le diverse categorie di vittime e loro familiari, quanto ai benefici di cui alla citata legge n. 204 del 2006, non ancora estese alle vittime del dovere e della criminalità organizzata. L'articolo 2 chiarisce la corretta interpretazione delle norme emanate a favore delle vittime del terrorismo ed estese alle vittime del dovere e della criminalità organizzata con il citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2006, n. 243. Si rileva infatti che, nonostante l'intento perequativo, l'applicazione delle norme estensive dei benefici alle vittime del dovere non avviene *de plano* ma con adattamenti e restrizioni tali da frustrare l'intento stesso del legislatore. Tale applicazione penalizzante ha comportato un aumento del contenzioso nonostante la giurisprudenza ormai costante nel senso contrario alla prassi instaurata. In tal senso il comma 2 dell'articolo 2 pone dei punti fermi in relazione all'importo dell'assegno vitalizio

previsto dall'articolo 2 della legge 23 novembre 1998, n. 407, e successive modificazioni (lettera *a*)), alle assunzioni dirette (lettera *b*) e alle modalità di rivalutazione delle percentuali di invalidità (lettera *c*)).

L'articolo 3 prevede l'introduzione di una solenne «Giornata nazionale in memoria delle vittime del dovere», con l'obiettivo di ricordare e difendere il sacrificio degli appartenenti alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e 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.

Nella direzione perequativa opera anche l'articolo 4, prevedendo che alle vittime del dovere e della criminalità organizzata sia assegnata un'onorificenza pari a quella prevista dall'articolo 34 della legge 29 novembre 2007, n. 222, e dal successivo decreto del Ministro dell'interno del 6 maggio 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 149 del 27 giugno 2008, che prevede il conferimento da parte del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, della onorificenza di «Vittima del terrorismo» con la consegna di una medaglia in oro.

Infine, gli articoli 5 e 6 recano disposizioni relative alla copertura finanziaria e all'entrata in vigore della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

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, nonché alle vittime della criminalità organizzata ed ai loro familiari superstiti, di cui all'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, si applicano le seguenti disposizioni recate dalla legge 3 agosto 2004, n. 206:

a) articolo 2 relativo all'incremento della pensione nella misura del 7,50 per cento ai fini della liquidazione della pensione e del trattamento di fine rapporto o altro trattamento equipollente a chiunque subisca o abbia subito un'invalità permanente di qualsiasi entità e grado, nonché alla vedova o agli orfani;

b) articolo 3, comma 1, relativo all'aumento figurativo di dieci anni di versamenti contributivi utili ad aumentare, per una pari durata, l'anzianità pensionistica maturata, la misura della pensione, nonché il trattamento di fine rapporto o altro trattamento equipollente a chiunque subisca o abbia subito un'invalità permanente di qualsiasi entità e grado, ai loro familiari, anche superstiti, limitatamente al coniuge e ai figli anche maggiorenni ed in mancanza, ai genitori, siano essi dipendenti pubblici o privati o autonomi;

c) articolo 3, comma 1-bis, relativo al riconoscimento, ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti, di una indennità calcolata applicando l'aliquota del 6,91 per cento ad un importo pari a dieci volte la media dei redditi da lavoro autonomo, ovvero libero professionale, degli ultimi cinque anni di contribuzione, rivalutati, ai sensi dell'arti-

colo 3, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, aumentata del 7,5 per cento, da erogare in un'unica soluzione nell'anno di decorrenza della pensione;

d) articolo 3, comma 2, relativo all'esenzione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) per le pensioni maturate ai sensi della lettera b);

e) articolo 4, comma 1, relativo all'equiparazione ad ogni effetto di legge, ai grandi invalidi di guerra di cui all'articolo 14 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, per coloro che hanno subito un'invalidità permanente pari o superiore all'80 per cento della capacità lavorativa;

f) articolo 4, comma 2, relativo al diritto immediato alla pensione diretta per tutti coloro che hanno subito un'invalidità permanente pari o superiore all'80 per cento della capacità lavorativa in misura pari all'ultima retribuzione percepita integralmente dall'avente diritto e rideterminata secondo le previsioni di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 206 del 2004;

g) articolo 4, comma 2-bis, relativo all'importo del trattamento di quiescenza pari all'ultima retribuzione annua integralmente percepita e maturata, rideterminata secondo le previsioni di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 206 del 2004, per coloro che abbiano proseguito l'attività lavorativa ancorché l'evento dannoso sia avvenuto anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, inclusi i casi di revisione o prima valutazione, purché l'invalidità permanente riconosciuta non risulti inferiore ad un quarto della capacità lavorativa o della rivalutazione dell'invalidità con percentuale omnicomprensiva anche del danno biologico e morale come indicato all'articolo 6, comma 1, della medesima legge n. 206 del 2004, al raggiungimento del periodo massimo pensionabile, anche con il concorso degli anni di contribuzione previsti dall'articolo 3, comma 1, della citata legge n. 206 del 2004;

h) articolo 4, comma 3, relativo alla determinazione, secondo i criteri di cui all'articolo 4, comma 2, della legge n. 204 del 2006, della misura della pensione di reversibilità o indiretta, non decurtabile ad ogni effetto di legge;

i) articolo 4, comma 4, relativo all'esenzione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) per i trattamenti di cui all'articolo 4, commi 2 e 3, della legge n. 204 del 2006;

l) articolo 7 relativo all'adeguamento costante della misura delle relative pensioni al trattamento in godimento dei lavoratori in attività nelle corrispondenti posizioni economiche e con pari anzianità;

m) articolo 9 relativo all'esenzione dalla partecipazione alla spesa per ogni tipo di prestazione sanitaria e farmaceutica compreso il beneficio di cui all'articolo 1 della legge 19 luglio 2000, n. 203, per gli invalidi e i familiari, inclusi i familiari dei deceduti, limitatamente al coniuge e ai figli e, in mancanza dei predetti, ai genitori.

Art. 2.

1. Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge si applicano le disposizioni contenute nelle leggi 20 ottobre 1990, n. 302, e 23 novembre 1998, n. 407, nonché l'articolo 82 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

2. Con riferimento al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2006, n. 243, si applicano le seguenti disposizioni:

a) l'articolo 4, comma 1, lettera *b)*, numero 1), si interpreta nel senso che alle vittime del dovere di cui all'articolo 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, spetta l'assegno vitalizio previsto dall'articolo 2 della legge 23 novembre 1998, n. 407, e successive modificazioni, così come incrementato dall'articolo 4,

comma 238, della legge 24 dicembre 2003 n. 350;

b) l'articolo 4, comma 1, lettera b), numero 2), si interpreta nel senso che i benefici in materia di assunzioni dirette sono attribuiti con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio ed alle professionalità possedute, fatte salve quelle che richiedono il possesso di specifici requisiti, con le prerogative e le modalità di cui all'articolo 1, comma 2, come modificato dall'articolo 2 della legge 17 agosto 1999, n. 288;

c) l'articolo 4, comma 1, lettera c), numero 1, si interpreta nel senso che sia in sede di prima valutazione sia in sede di rivalutazione delle percentuali di invalidità si applica il decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 2009, n. 181.

Art. 3.

1. La Repubblica riconosce il giorno 2 giugno come «Giornata nazionale in memoria delle vittime del dovere».

2. La Giornata nazionale di cui al comma 1 è considerata solennità civile ai sensi dell'articolo 3 della legge 27 maggio 1949, n. 260.

3. In occasione della Giornata nazionale di cui al comma 1 possono essere organizzati sul territorio nazionale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, manifestazioni, cerimonie, incontri e momenti comuni di ricordo dei fatti accaduti e di riflessione sui fatti medesimi, anche nelle scuole di ogni ordine e grado, al fine di promuovere attività di informazione e di sensibilizzazione e di consolidare l'identità nazionale attraverso la memoria dei fatti e il ricordo di quelle vittime del dovere che rappresentano un prezioso patrimonio etico della nostra Nazione.

Art. 4.

1. Alle vittime del dovere e della criminalità organizzata il Presidente della Repubblica concede la medaglia d'oro di «vittima del dovere» e «vittima della criminalità organizzata» per spirito di abnegazione, altruismo e fedeltà allo Stato, con cui le vittime si sono distinte, quali rappresentanti delle istituzioni. L'onorificenza è conferita alle vittime del dovere ovvero alle vittime della criminalità organizzata o, in caso di decesso, ai parenti ed affini entro il secondo grado, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro competente. Al fine di ottenere la concessione dell'onorificenza, le vittime del dovere 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. 5.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 60 milioni di euro annui a decorrere all'anno 2015, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo unico giustizia di cui all'articolo 2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, della legge 13 novembre 2008, n. 181.

Art. 6.

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

