



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

RELAZIONE

Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica

2 luglio 2024

OGGETTO: A.S. 991 – *“Modifica all’art. 1 della legge 3 agosto 2004, n. 206, concernente l’estensione dei benefici previsti per le vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice in favore delle vittime della violenza politica deceduta negli anni dal 1970 al 1979”.*

A.S. 838 – *“Modifiche alla legge 3 agosto 2004, n.206, e altre disposizioni in materia di benefici in favore delle vittime del terrorismo”*

Si premette una sintetica e non esaustiva elencazione dei principali benefici normativamente disposti dalla vigente legislazione in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice, e dei loro superstiti, come previsti dalla legge n. 206/2004 (recante *“Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice”*) e dalle leggi alle quali la stessa fa rinvio, unitamente a un riepilogo del procedimento amministrativo di riconoscimento degli stessi.

PRINCIPALI BENEFICI

- ❖ speciale elargizione, ossia una somma *una tantum*, rapportata percentualmente all’entità del danno sofferto in ragione di € 2.000,00 per punto percentuale di invalidità, fino al limite massimo, per ciascuna vittima deceduta, di € 200.000,00 (articoli 1 e 4 della legge n. 302/1990 e s.m.i.); il relativo importo è concesso con la rivalutazione monetaria.
- ❖ un assegno vitalizio di € 500,00 mensili (art. 2, comma 1, della legge n. 407/1998);
- ❖ uno speciale assegno vitalizio di € 1.033,00 mensili (art. 5, comma 3, della legge n. 206/2004).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

I predetti vitalizi - che, nell'anno corrente sono complessivamente pari a € 2.250,35 mensili - rivalutati annualmente ed esenti da IRPEF, sono concessi a colui che, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza di un evento, subisce una invalidità complessiva non inferiore a un quarto della capacità lavorativa, cioè non inferiore al 25%, ovvero, nell'ipotesi di vittima deceduta, a ciascuno dei superstiti aventi titolo.

- ❖ solamente per le vittime del terrorismo, i due assegni vitalizi suindicati sono riconosciuti, oltre che alla vittima ferita, anche in favore del coniuge e di ciascun figlio, qualora la stessa sia stata riconosciuta affetta da una percentuale di invalidità complessiva non inferiore al 50% a causa dell'atto di terrorismo subito (art. 1, comma 494, legge n. 147/2013);
- ❖ quota aggiuntiva di TFR o di trattamento equipollente allo stesso;
- ❖ vari benefici pensionistici (tra i quali l'aumento figurativo di 10 anni dei versamenti contributivi utili ad aumentare, per una pari durata, l'anzianità pensionistica maturata, l'entità della pensione, nonché il trattamento di fine rapporto o altro trattamento equipollente; la corresponsione di due annualità, comprensive della tredicesima mensilità, del trattamento pensionistico, ecc.); tutti tali benefici sono esenti da IRPEF;
- ❖ l'equiparazione ai grandi invalidi di guerra delle vittime con invalidità non inferiore all'80%;
- ❖ l'assistenza psicologica a carico dello Stato;
- ❖ l'esenzione dalla partecipazione alla spesa per ogni tipo di prestazione sanitaria e farmaceutica;
- ❖ il diritto al patrocinio legale a carico dello Stato nei procedimenti penali, civili, amministrativi e contabili che riguardano l'evento nel quale il soggetto è rimasto vittima;
- ❖ le borse di studio in favore dei figli e degli orfani per ogni anno di scuola elementare e secondaria, inferiore e superiore, e di corso universitario;
- ❖ il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza rispetto a ogni altra categoria e con preferenza a parità di titoli.

Le indicate provvidenze afferiscono alla competenza di amministrazioni differenti.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

A questa Direzione Centrale compete la concessione della speciale elargizione, degli assegni vitalizi e, solo per talune categorie di soggetti (lavoratori autonomi o privati e liberi professionisti), anche della quota *una tantum* del trattamento equipollente al TFR.

Le provvidenze economiche concesse dallo Stato alle vittime del terrorismo non conseguono automaticamente né all'evento, né alla sentenza che accerta la matrice terroristica dell'episodio delittuoso, né tanto meno alla legge che istituisce tali benefici, bensì possono essere riconosciute soltanto dalla data della necessaria istanza di parte, sempre che il diritto sia stato esercitato tempestivamente, a seguito di una relativa istruttoria completa e dalla quale emerga senza ombra di dubbio alcuno quale sia la matrice dell'evento: se detta istruttoria è carente, non può essere concesso alcun beneficio economico a valere sull'Erario.

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Giova, inoltre, rappresentare sinteticamente il complesso procedimento amministrativo volto alla concessione degli benefici.

L'istanza di accesso ai benefici economici è obbligatoria per legge (art. 6 della legge n. 302/1990 e 3, comma 1, del d.P.R. n. 510/1999) e deve essere presentata entro il termine della prescrizione decennale ovvero entro il più breve termine di decadenza laddove previsto (art. 6, comma 1, della legge n. 302/1990).

L'istruttoria prevede la preliminare verifica della procedibilità, dell'ammissibilità e della fondatezza dell'istanza; occorre poi accertare la sussistenza del requisito oggettivo della riconducibilità dell'evento criminoso ad atti di terrorismo (art. 1, comma 1, legge n. 302/1990), nonché verificare che ricorrano tutti i requisiti soggettivi prescritti dalla vigente normativa di settore, sia in capo alla vittima sia in capo a tutti i richiedenti i benefici; detti requisiti soggettivi devono sussistere senza alcun limite temporale e sono prescritti dagli artt. 1, comma 1, e 9-*bis* della legge n. 302/1990.

Quando è acclarata la sussistenza di tutti i predetti requisiti, le vittime ferite vengono sottoposte a visita medica dalla Commissione Medica Ospedaliera della sanità militare del Ministero della Difesa competente territorialmente, al fine di accertare il grado dell'eventuale invalidità permanente e il nesso causale con l'evento terroristico.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

I beneficiari sono la vittima civile ferita o i superstiti della vittima civile deceduta. Nel caso di vittima civile deceduta, i benefici economici possono essere corrisposti ai superstiti secondo il tassativo ordine di priorità fissato dal vigente art. 6, comma 1, della legge n. 466/1980 e s.m.i., cioè: 1) coniuge superstite e figli; 2) genitori; 3) fratelli e sorelle, se conviventi a carico; 4) soggetti non parenti né affini, né legati da rapporto di coniugio, che risultino conviventi a carico della persona deceduta negli ultimi tre anni precedenti l'evento, nonché ai conviventi more uxorio. 5) l'art. 82, comma 4, della legge n. 388/2000 ha previsto poi un'ultima categoria di potenziali beneficiari disponendo che, in assenza dei soggetti sopra indicati, i benefici competono, nell'ordine, 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.

L'art. 7 della legge n. 302/1990 dispone che i competenti organi amministrativi decidano sul conferimento dei benefici previsti in base a quanto attestato sull'evento in sede giurisdizionale con sentenza, ancorché non definitiva, ovvero, ove la decisione amministrativa intervenga in assenza di riferimento a sentenza, sulla base delle informazioni acquisite e delle indagini esperite, cioè alla luce delle informative delle Forze dell'Ordine relative alla sussistenza dei requisiti soggettivi della vittima e degli istanti e, per quanto concerne la matrice dell'evento, del rapporto delle Forze dell'Ordine ovvero della Procura della Repubblica; a tali fini, i competenti organi si pronunciano, tra l'altro, sulla natura delle azioni criminose lesive; qualora si giunga a decisione positiva per il conferimento dei benefici in assenza di sentenza, ancorché non definitiva, è possibile disporre, su istanza degli interessati, esclusivamente la corresponsione della provvisoria pari al 90 per cento dell'ammontare complessivo della speciale elargizione e l'assegno vitalizio previsto dall'art. 2 della legge n. 407/1998.

Il saldo, pari al 10% della speciale elargizione, unitamente allo speciale assegno vitalizio previsto dall'art. 5, comma 3, della legge n. 206/2004, potranno essere concessi solo all'esito della sentenza di primo grado sull'evento, ancorché non definitiva, valutate le risultanze in essa contenute e verificata nuovamente la permanenza dei presupposti per la concessione dei benefici economici, disponendo o negando la definitiva erogazione degli stessi.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

I predetti assegni vitalizi sono corrisposti alle vittime ferite solo nell'ipotesi in cui le stesse abbiano una percentuale di invalidità non inferiore al 25%.

La concessione delle provvidenze economiche in due momenti successivi è stata prevista affinché lo Stato, intervenendo con una significativa, consistente e consapevole opera di sostegno in favore di coloro che sono stati colpiti dal terrorismo, sia debitamente cautelato rispetto all'evidente e dominante interesse pubblico a che vengano individuate e indennizzate le vittime effettive di atti terroristici.

Infatti, **solo e soltanto la sentenza emessa sull'evento può definitivamente e con assoluta certezza individuare la matrice di un evento** (di terrorismo o di criminalità organizzata o comune o altro) necessaria per consolidare la concessione dei benefici già erogati in un primo momento (provvisoria del 90% della speciale elargizione e assegno vitalizio previsto dall'art. 2, comma 1, della legge n. 407/1998) e per consentire la concessione definitiva degli ulteriori benefici del saldo del 10% della speciale elargizione e dello speciale assegno vitalizio previsto dall'art. 5, comma 3, della legge n. 206/2004) e ciò anche in riferimento agli analoghi assegni vitalizi da concedersi al coniuge e a ciascuno dei figli dell'invalido portatore di una invalidità permanente non inferiore al 50 per cento a causa dell'atto terroristico subito.

Nei casi dubbi, questa Amministrazione si avvale del parere reso dalla Commissione consultiva prevista dall'art. 11 del d.P.R. n. 510/1999 (composta da un magistrato amministrativo che la presiede, un prefetto in servizio presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza o un dirigente generale della Polizia di Stato, un ufficiale generale dell'Arma dei Carabinieri, un ufficiale generale del Corpo della Guardia di Finanza e un viceprefetto di questo Ministero), chiamata a esprimere pareri nell'ambito dell'attività di riconoscimento dei benefici in favore delle vittime del terrorismo (e della criminalità organizzata di tipo mafioso) qualora vi siano obiettive ragioni di incertezza in merito alla sussistenza dei requisiti cui è subordinata la concessione dei medesimi.

Soltanto a coloro ai quali sono stati concessi, con decreto di riconoscimento emesso dalla competente Amministrazione Centrale, i benefici economici della speciale elargizione (legge n. 302/1990 e s.m.i.) e/o dell'assegno vitalizio (legge n. 407/1998) e dello speciale assegno vitalizio (leggi n. 206/2004 e n. 244/2007) il Prefetto territorialmente competente rilascia, su istanza di parte,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

la certificazione di caduto a causa di atti di terrorismo (o della criminalità organizzata) prevista dall'art. 9 della legge n. 302/1990 e disciplinata dagli artt. 19 e 20 del d.P.R. n. 510/1999, nonché dalla circolare n. 16001/149/2/(2) del 18 giugno 2019 dell'Ufficio di Gabinetto di questo Ministero.

Solamente a seguito dell'anzidetta certificazione, l'interessato potrà richiedere gli ulteriori benefici previsti dalla legge n. 206/2004 concessi da altre Amministrazioni/Enti/Istituti (tra gli altri, quelli pensionistici, le borse di studio, l'esenzione dal pagamento dei ticket sanitari, l'esenzione dell'IRPEF, l'assistenza psicologica, il collocamento obbligatorio).

A titolo esemplificativo, si rappresenta che, nell'anno 2022, sono stati spesi € 59.822.301,03 per benefici economici di competenza di questo Dipartimento del Ministero dell'Interno (nell'anno sono stati individuati n.67 nuovi beneficiari) e nel 2023, € 64.183.154,17 per benefici in favore di n. 127 nuovi beneficiari.

A.S. n. 991 – “Modifica all’art. 1 della legge 3 agosto 2004, n. 206, concernente l’estensione dei benefici previsti per le vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice in favore delle vittime della violenza politica deceduta negli anni dal 1970 al 1979”.

L'Atto Senato n. 991 propone la modifica normativa dell'art. 1 della legge n. 206/2004 mediante l'introduzione dell'ulteriore comma 1-ter, che prevede di estendere l'applicazione dei benefici di cui alla legge n. 206/2004 anche *“alle vittime decedute a causa di atti criminosi di matrice politica commessi ai danni di cittadini italiani, nonché dei loro familiari superstiti, compiuti sul territorio nazionale negli anni dal 1970 al 1979”.*

La relazione illustrativa dell'Atto Senato n. 991 evidenzia come, da un lato, gli autori degli episodi di violenza politica *“non possano definirsi col termine legislativamente riconosciuto di terroristi”* e, dall'altro, come il disegno di legge in oggetto abbia *“la finalità di estendere l'ambito di applicazione della legge n. 206 del 2004, ovvero i benefici previsti dalla medesima legge, anche alle vittime della violenza politica che caratterizzò i cosiddetti <<anni di piombo>>, cioè alle vittime che hanno perso la vita a seguito dei fatti criminosi avvenuti nel territorio nazionale negli anni dal 1970 al 1979, nonché ai loro familiari superstiti”* e come



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

detta estensione sia "da ritenersi condivisibile e non più rinviabile, visto che, in tali casi, si tratta di vittime storicamente riconosciute, potendosi pertanto ritenere riconosciuta la matrice terrorismo-politica di tali efferati delitti".

Si rappresenta tuttavia che **questa Amministrazione ha già corrisposto**, per quanto di competenza, i **benefici previsti in favore delle vittime del terrorismo a tutte le vittime ferite e ai superstiti delle vittime decedute, su domanda degli interessati, degli eventi oggetto della proposta normativa in esame, cioè avvenuti nel decennio dal 1970 al 1979**: a titolo meramente esemplificativo, si informa che sono state concesse le provvidenze economiche di legge, tra gli altri, ai superstiti e ai feriti della strage avvenuta in via Acca Larenzia a Roma il 7 gennaio 1978, ai superstiti e ai feriti del rogo di Primavalle avvenuto a Roma il 16 aprile 1973, come anche ai superstiti di episodi nei quali è stata colpita una sola persona (tra i quali, per esempio, quelli di Giorgiana MASI deceduta a Roma il 12 maggio 1977 all'altezza di Ponte Garibaldi e di Walter ROSSI deceduto a Piazza Igea a Roma il 30 settembre 1977). A tale proposito, si unisce un elenco meramente indicativo di casi in cui sono stati concessi i benefici indennitari di legge (all.1).

I suddetti benefici di legge sono stati concessi anche in favore di vittime ferite e di superstiti di vittime decedute a causa di episodi di analogo matrice terrorismo-politica avvenuti in anni differenti rispetto a quelli di cui all'A.S. n. 991, ossia in anni antecedenti il 1970 e susseguenti il 1979.

Dunque, non risponde a realtà sostenere che "tutte le vittime incolpevoli e inermi della violenza dovuta a motivi attinenti alla sfera politica" sono rimaste senza tutela "perché non è stata valutata questa specifica ipotesi", né sussiste, rispetto alle stesse, alcuna "palese discriminazione".

Le vittime ferite e decedute della violenza politica degli anni cosiddetti di piombo, e i loro superstiti - qualora ne abbiano fatto richiesta e qualora siano stati verificati sussistenti tutti i presupposti richiesti dalla normativa che disciplina i benefici in favore delle vittime del terrorismo - sono state indennizzate da questa Amministrazione in base alle disposizioni, laddove tali episodi di matrice politica siano stati tali da essere riconducibili al terrorismo.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

Relativamente alla suddetta **matrice terroristico-politica**, si rappresenta quanto segue.

Il citato art. 1 della legge n. 206/2004, al comma 2, dispone che *"Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge, si applicano le disposizioni contenute nelle leggi 20 ottobre 1990, n. 302, 23 novembre 1998, n. 407, e successive modificazioni, nonché l'articolo 82 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ad eccezione del comma 6."*

Il vigente art. 1, comma 1, della legge n. 302/1990 prevede che le provvidenze economiche possano essere riconosciute a chiunque subisca 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, a condizione che il soggetto leso non abbia concorso alla commissione degli atti medesimi.

Attualmente, per la Giurisprudenza di merito, la violenza generata da estremismo politico dovuto a tentativi di sopraffazione fra gruppi variamente aggregati, connotati da diversa estrazione ideologica (in cui possono aver agito contrapposti interessi di parte ovvero fattori contingenti locali) non integra necessariamente la previsione normativa di cui al citato art. 1, comma 1, della legge n. 302/1990.

L'atto terroristico, infatti, si concreta in un comportamento violento potenzialmente idoneo a colpire una pluralità di soggetti, finalizzato a destabilizzare l'ordine democratico, generando un clima di paura nella collettività (Tribunale di Roma, sentenza n. 9780/2016).

L'atto connotato da finalità di terrorismo deve essere finalizzato a ingenerare indistintamente nella collettività uno stato di panico, terrore, insicurezza, determinando una situazione di diffuso pericolo di portata tale da incidere sugli interessi dell'intero Paese. L'eversione dell'ordine democratico non può identificarsi nel concetto di una qualsiasi azione politica violenta, ma deve necessariamente identificarsi nel sovvertimento del basilare assetto istituzionale e nello sconvolgimento del suo funzionamento, ovvero nell'uso di ogni mezzo di lotta politica, caratterizzato o meno dall'uso della tradizionale violenza, che sia in grado di rovesciare, destabilizzando i pubblici poteri e minando le comuni regole



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

di civile convivenza del sistema democratico previsto dalla Carta costituzionale (Corte di Appello di Roma, sentenza n. 26/2020).

Ciò premesso, con specifico riguardo alla proposta normativa in questione, si rileva che l'A.S. n. 991 si riferisce soltanto alle vittime della violenza politica **decedute** in quel decennio (1970-1979) e ai relativi superstiti: la mancata estensione dei benefici in parola anche alle vittime **ferite** a causa della violenza politica, da un canto, integra una evidente disparità di trattamento tra vittime di un medesimo evento delittuoso, dall'altro si pone in contrasto con la circostanza che i benefici per le vittime del terrorismo sono già stati concessi a vittime ferite.

Si osserva, inoltre, come l'ampliamento della platea dei beneficiari comporti un importante esborso economico a carico dell'Erario, non quantificabile nemmeno in via approssimativa, ma certamente deciso e consistente: infatti, le vittime decedute (e ferite) a causa di atti criminosi di matrice politica nel decennio suindicato sono numericamente difficilmente determinabili e ancora più indeterminabili sono i superstiti delle stesse, potenziali aventi diritto ai benefici. Ne discende che lo stanziamento finanziario di cui all'art. 2 dell'A.S. in parola, rubricato (*Copertura finanziaria*), sembrerebbe non essere basato su dati concreti.

Occorre, tra l'altro, rilevare che numerosi **benefici** previsti nella legge n. 206/2004 (tra gli altri quelli pensionistici, le borse di studio, l'esenzione dal pagamento dei ticket sanitari, l'esenzione dell'IRPEF, l'assistenza psicologica, il collocamento obbligatorio, con precedenza rispetto ad ogni altra categoria e con preferenza a parità di titoli) **rientrano nella sfera di competenza esclusiva di altre e differenti Amministrazioni/Istituti/Enti** (tra i quali il Ministero della Giustizia, il Ministero della Difesa, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

L'estensione della platea dei beneficiari al fine di ricomprendervi le vittime decedute a causa di atti criminosi di matrice esclusivamente politica attiene senz'altro a una scelta di natura squisitamente politica. Tuttavia, si rimarca che, nell'ipotesi in cui il legislatore optasse per il suddetto ampliamento, limitare la platea dei potenziali nuovi beneficiari soltanto ai deceduti a causa di eventi politici, come anche soltanto a coloro che sono stati vittima di atti delittuosi aventi matrice politica compiuti sul territorio nazionale esclusivamente negli anni dal 1970 al 1979, come indicato nell'attuale proposta normativa, non sembra trovare sufficiente giustificazione: infatti, vittime, sia decedute che ferite, di eventi di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

matrice politica possono esservi state anche in anni precedenti o successivi all'indicato arco temporale e la relativa esclusione implica una **ingiustificata disparità di trattamento all'interno di una stessa categoria di persone, che potrebbe essere censurabile costituzionalmente.**

La materia delle vittime e di tutte le provvidenze e i benefici previsti e concessi dallo Stato in favore delle stesse è particolarmente delicata essendo improntata a finalità solidaristiche di garanzia e di tutela ed è sempre più avvertita la necessità di operare con doverosi criteri di equità sostanziale, nel rispetto dei principi costituzionali, anche al fine di salvaguardare l'evidente e dominante interesse pubblico che vi è sotteso.

Infine, deve sottolinearsi come l'istruttoria relativamente a eventi delinquenziali così risalenti nel tempo, fino a oltre 50 anni, rende **estremamente difficoltoso reperire la documentazione** imprescindibile per accertare la sussistenza, nel singolo caso, dei necessari requisiti di legge per il completamento dell'istruttoria volta al riconoscimento dei benefici richiesti (il requisito oggettivo relativo alla riconducibilità dell'episodio delittuoso alla matrice politica e i requisiti soggettivi nei confronti della vittima e di tutti i richiedenti/potenziati beneficiari che devono risultare completamente estranei ad ambienti e rapporti delinquenziali, come previsto dagli artt. 1 e 9-bis della legge n. 302/1990), così come di estrema difficoltà sarebbe l'indefettibile reperimento dei rapporti informativi redatti dalle Forze dell'Ordine all'epoca dell'evento e delle sentenze emesse sugli episodi criminosi. È del tutto evidente che **la possibile incompletezza dell'istruttoria comporterebbe, necessariamente e obbligatoriamente, la definizione negativa dell'istanza.**

Per quanto su esposto, si esprime avviso contrario alla presente proposta di modifica normativa.

Nell'ipotesi in cui, comunque, si intenda legiferare nei sensi dell'A.S. n. 991, si richiama l'attenzione sui seguenti aspetti:

- occorre specificare espressamente se l'estensione riguardi solo gli atti politici avvenuti in Italia ovvero anche quelli avvenuti all'estero;
- è quanto mai opportuno prevedere un termine, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge, entro il quale gli interessati possono presentare istanza di accesso alle provvidenze di legge.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

A.S. n. 838 – “Modifiche alla legge 3 agosto 2004, n.206, e altre disposizioni in materia di benefici in favore delle vittime del terrorismo”

In merito, in via generale, si osserva che le modifiche/integrazioni alla vigente legge n. 206/2004 di cui al predetto A.S. n. 838 non paiono costituire un intervento legislativo organico finalizzato alla semplificazione delle vigenti disposizioni di legge e al miglioramento dell'efficacia della normativa in essere, come il disegno di legge si vorrebbe prefiggere, bensì sembrano integrare, ancora una volta, una stratificazione di disposizioni susseguentesi nel tempo per eventi che, almeno per quelli accaduti in Italia, sono decisamente risalenti anche oltre 50 anni orsono.

Il richiamo all'art. 2 della Costituzione (art. 6 A.S. n. 838) sembra del tutto ultroneo poiché è in *re ipsa* che l'introduzione di ogni nuova disposizione di legge nell'ordinamento debba avvenire nel pieno rispetto dei principi sanciti dalla nostra Carta costituzionale; il vincolo interpretativo previsto nella proposta, altresì, sembra poter dare luogo a numerosi contenziosi giudiziari tra Stato e vittime/beneficiari alla luce dei necessari vincoli che l'Amministrazione è chiamata necessariamente a rispettare nell'applicazione delle leggi esistenti.

Premesso, inoltre, che numerosi **benefici** di cui al disegno di legge proposto (in particolare, quelli relativi ai criteri di valutazione dell'invalidità e al relativo aggravamento; alla modifica dell'art. 10 e all'abrogazione degli art. 11 e 12 della legge n. 206/2004; a vari e ulteriori benefici pensionistici, di cui agli artt. 1, 2 e 4 A.S. n. 838) **rientrano nella sfera di competenza esclusiva di altre e differenti Amministrazioni/Istituti/Enti** e che l'ampliamento delle provvidenze in favore delle vittime di terrorismo (e non solo, poiché, ad esempio, l'estensione *marginale* dei beneficiari introduce disposizioni per ulteriori beneficiari e impatta anche su altre categorie di vittime, tra cui quelle del dovere e quelle della criminalità organizzata) come prevista nell'Atto Senato n. 838 in oggetto, comporterebbe senz'altro un consistente ulteriore esborso economico a carico dell'Erario, la cui stima economica (art. 7 A.S. n. 838) dovrebbe essere oggetto di verifica attenta e precisa, sia in relazione alle differenti numerose Amministrazioni interessate dalla proposta, sia in base alla quantificazione delle vittime e dei beneficiari da indennizzare.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

Non può sottacersi come l'anzidetta tipologia di vittime di terrorismo sia, allo stato della disciplina di settore vigente, quella che gode dei maggiori e più ampi benefici rispetto a ogni altra categoria di vittime: ne sono testimonianza le numerose proposte di legge, presentate nelle varie legislature, volte alla progressiva equiparazione di altre categorie di vittime a quelle in parola.

Nei limiti della competenza del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, ci si sofferma, quindi, sui punti di competenza, richiamando le sopra riportate provvidenze economiche concesse dallo scrivente Ufficio in favore delle vittime civili del terrorismo, per eventi avvenuti sul territorio nazionale o extra nazionale e significando che la relativa **procedura di riconoscimento**, alla luce della vigente normativa in materia (tra cui anche la legge n. 206/2004) è **la medesima per tutte le tipologie di vittime**, sia nel caso di un evento criminoso riconducibile a una matrice di terrorismo, sia nel caso del perseguimento delle finalità delle associazioni di cui all'art. 416-bis del codice penale (art. 1 legge n. 302/1990).

➤ PROPOSTA DI AMPLIAMENTO DEI BENEFICIARI (art.1 A.S. n. 838)

Il vigente art. 6, comma 1, della legge n. 466/1980 e s.m.i., prevede il tassativo ordine di priorità dei superstiti della vittima deceduta quali potenziali beneficiari delle provvidenze economiche previste per le vittime del terrorismo (e della criminalità organizzata): coniuge superstite e figli; genitori; fratelli e sorelle, se conviventi a carico; soggetti non parenti né affini, né legati da rapporto di coniugio, che risultino conviventi a carico della persona deceduta negli ultimi tre anni precedenti l'evento, nonché ai conviventi more uxorio. Per le sole vittime del terrorismo, l'art. 82, comma 4, della legge n. 388/2000 ha previsto poi un'ultima categoria di potenziali beneficiari, disponendo che, in assenza dei soggetti sopra indicati, i benefici competono, nell'ordine, 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.

L'attuale proposta normativa prevede l'ampliamento della suindicata platea dei beneficiari anche *ai discendenti entro il secondo grado se minori alla data dell'evento terroristico, nonché se residenti presso l'abitazione della vittima dalla nascita, se avvenuta in un periodo antecedente il decesso, ancorché non conviventi con la vittima alla data dell'evento terroristico* e inserisce tale



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

estensione all'art. 5, comma 3, della legge n. 206/2004, relativo allo speciale assegno vitalizio.

L'applicabilità dell'art. 5, comma 3, della legge n. 206/2004, quindi la concessione di detta provvidenza economica, è stata estesa, a decorrere dal 1° gennaio 2008, anche in favore delle vittime della criminalità organizzata e dei relativi familiari superstiti, nonché dei sindaci vittime di atti criminali nell'espletamento delle proprie funzioni e dei relativi familiari superstiti (art. 2, comma 105, della legge n. 244/2007).

L'ampliamento dei superstiti indennizzabili proposto con l'A.S. in oggetto genererebbe, dunque, una analoga estensione anche per le altre categorie di vittime, dando così luogo a una **previsione di spesa molto difficilmente quantificabile**, poiché sarebbero estremamente gravose sia la individuazione degli aventi diritto, sia l'istruttoria delle relative istanze, in relazione ad eventi pregressi che, si rammenta, per il terrorismo sono quelli a partire dal 1961 (e per la criminalità organizzata a partire dal 1969).

Nel caso in cui, invece, detto ampliamento dei superstiti indennizzabili fosse limitato soltanto ai superstiti delle vittime di terrorismo, ciò creerebbe una nuova disparità di trattamento tra le vittime di atti di terrorismo rispetto ad altre tipologie di vittime, privilegiando ancora una volta le prime, con possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti, la materia delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso e di tutte le provvidenze e i benefici erogati dallo Stato in loro favore è improntata a finalità solidaristiche di garanzia e di tutela delle vittime ed è materia nella quale è imprescindibile operare con doverosi criteri di equità sostanziale, nel rispetto dei principi costituzionali, anche al fine di salvaguardare l'evidente e dominante interesse pubblico.

- PROPOSTA DEL TERMINE PERENTORIO DI 4 MESI PER LA CONCESSIONE DEI BENEFICI, SENZA PRESCRIZIONE E DECADENZA PER LA PRESENTAZIONE DELL'ISTANZA E PER LA CONCESSIONE DEI BENEFICI (art.1 A.S. n. 838)

Il vigente art. 14 della legge n. 206/2004 dispone che *"Il riconoscimento delle infermità, il ricalcolo dell'avvenuto aggravamento ai sensi dell'articolo 6 e delle pensioni, nonché ogni liquidazione economica in favore delle vittime di atti*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

di terrorismo e delle stragi di tale matrice devono essere conclusi entro il termine di quattro mesi dalla presentazione della domanda da parte dell'avente diritto alla prefettura-ufficio territoriale del Governo competente in base alla residenza anagrafica del medesimo soggetto. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 510".

Con d.P.C.M. n. 58/2013 recante il "Regolamento di attuazione dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dell'Interno di durata superiore a novanta giorni" il termine per il riconoscimento dei benefici in favore delle vittime del terrorismo (e della criminalità organizzata) è stato fissato in 180 giorni; ciò alla luce del fatto che il procedimento amministrativo si compone di numerosi subprocedimenti afferenti anche ad Amministrazioni differenti; ancora, il termine di conclusione del procedimento riguarda anche i benefici richiesti dalle vittime della criminalità organizzata e dai superstiti delle stesse; inoltre, tale termine è sospeso nei casi in cui il segreto istruttorio su indagini in corso non permetta di acquisire elementi sufficienti per la redazione del rapporto informativo del prefetto, o qualora il procedimento penale non sia ancora concluso, ai sensi dell'art. 12 del d.P.R. n. 510/1999.

Come detto, il procedimento amministrativo concernente la concessione delle provvidenze economiche in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata è complesso ed è articolato in svariati subprocedimenti, afferenti anche ad altre e differenti Amministrazioni: ciò comporta che il riconoscimento dei benefici in parola, per non essere né apparire in contrasto con le esigenze di natura etico-sociale che vi sono sottese, può e deve avvenire solamente a conclusione della relativa delicata istruttoria; quest'ultima riveste carattere di estrema delicatezza e deve essere svolta con assoluta meticolosità, pur nella speditezza delle necessarie verifiche accertative, al fine di consentire che le provvidenze pubbliche siano tempestivamente riconosciute solamente in favore delle effettive vittime innocenti, o dei loro superstiti aventi realmente diritto.

Pertanto, se nel termine (perentorio od ordinario) stabilito (di quattro o più mesi) la indefettibile istruttoria non si conclude, il procedimento amministrativo avviato con l'istanza di accesso ai benefici



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

economici di legge potrà essere concluso soltanto negando le provvidenze domandate.

Si sottolinea, da un canto, come il termine per la definizione di ogni singolo procedimento amministrativo volto all'ottenimento delle provvidenze economiche in questione è variabile a seconda del tempo richiesto dall'espletamento di ogni singola istruttoria (nella quale rientrano anche le tempistiche per l'acquisizione di documentazione che deve essere prodotta a cura degli interessati, quale, ad esempio, l'autorizzazione del giudice tutelare ex art. 320 c.c.) e, d'altro canto, come la definizione dei procedimenti amministrativi per la concessione dei primi benefici (provvisoria della speciale elargizione e assegno vitalizio di cui all'art. 2, comma 1, della legge n. 407/1998) alle vittime di terrorismo avvenga, nella quasi totalità dei casi di vittime decedute, in un tempo complessivamente ben inferiore ai 180 giorni di cui al d.P.C.M. citato (per tutte, vedasi i benefici concessi ai superstiti delle vittime dell'attentato avvenuto il 1° luglio 2016 a Dacca, in Bangladesh).

Peraltro, al fine di evitare che lo Stato eroghi a valere sull'Erario più benefici di quelli che la legge ha stabilito come congrui a ristorare la vittima e i suoi superstiti dal pregiudizio causato dall'evento di terrorismo, la vigente normativa stabilisce la **incompatibilità tra benefici pubblici omogenei**. Poiché l'atto terroristico non può costituire fonte di "lucro" ai danni dello Stato, se alla finalità "reintegrativa" assolve lo Stato estero per un atto terroristico avvenuto all'estero, è, quindi, di tutta evidenza che occorre attendere la conclusione del procedimento amministrativo volto all'indennizzo a cura del Paese ove l'evento di terrorismo si è verificato prima di poter valutare la concessione dei benefici economici previsti dalla legge italiana, che potrà avvenire solo nei limiti della compensazione. Se, infatti, il beneficio concesso dallo Stato estero è inferiore a quello previsto dalla normativa italiana, negare la compensazione per scadenza dell'introducendo termine di legge da parte dello Stato italiano determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione; tale principio di compensazione risulta necessario per evitare che l'ammontare del beneficio dipenda dal luogo in cui è accaduto l'atto terroristico, benché il pregiudizio subito e le necessità per il ristoro della vittima e dei suoi superstiti siano i medesimi.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

Dunque, la proposta di un **termine perentorio di quattro mesi** per la definizione delle domande di accesso alle provvidenze economiche in favore delle vittime di terrorismo è un termine che **contrasta gravemente con la complessa istruttoria propedeutica alla concessione dei benefici**, necessaria e imprescindibile affinché i presupposti per la concessione siano di chiara evidenza e affinché lo Stato sia certo di concedere denaro pubblico solo ed esclusivamente agli aventi diritto.

L'A.S. n. 838, modificando l'art. 11 della legge n. 206/2004, propone, inoltre, l'espressa esclusione dell'applicazione dei termini di **prescrizione e decadenza** per poter richiedere e ottenere i benefici economici: detta espressa esclusione soltanto per le vittime di terrorismo crea, anche in tal caso, una disparità di trattamento tra le vittime di atti di terrorismo rispetto ad altre tipologie di vittime, privilegiando senza motivo le prime, con possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Inoltre, il poter richiedere i **benefici economici senza alcun limite temporale** come previsto nella proposta in esame comporterebbe l'espletamento dell'istruttoria anche a distanza di moltissimi anni dalla data in cui è avvenuto l'atto terroristico: relativamente a eventi molto risalenti nel tempo, fino a oltre 50 anni orsono, risulta **estremamente difficoltoso reperire tutta la necessaria documentazione** accertante i requisiti di legge imprescindibili per l'espletamento dell'istruttoria volta al riconoscimento dei benefici richiesti (il requisito oggettivo relativo alla riconducibilità dell'episodio delittuoso alla matrice di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico e i requisiti soggettivi nei confronti della vittima e di tutti i richiedenti/potenziati beneficiari che devono risultare completamente estranei ad ambienti e rapporti delinquenziali, come previsto dagli artt. 1 e 9-bis della legge n. 302/1990), così come di estrema difficoltà sarebbe l'ineffabile reperimento dei rapporti informativi redatti dalle Forze dell'Ordine all'epoca dell'evento e delle sentenze emesse sugli episodi criminosi. È del tutto consequenziale che **la incompletezza dell'istruttoria comporterebbe obbligatoriamente la definizione negativa dell'istanza**.

Tutte le provvidenze economiche previste dalla normativa di settore in favore delle vittime del terrorismo (e della criminalità organizzata di tipo mafioso) attengono a diritti disponibili (cfr. circolare dell'Ufficio di Gabinetto di questo Ministero dell'Interno n.16001/149/2/(2) del 18 giugno 2019), in quanto il



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

conseguimento del beneficio presuppone la necessaria presentazione della domanda amministrativa, che è un obbligo espressamente previsto dall'art. 6, comma 1, della legge n. 302/1990 e dall'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 510/1990 e condiviso anche dalla Giurisprudenza, tra cui pure la pronuncia della Cassazione n. 17440/2022 infra richiamata: dunque, il diritto in questione è soggetto a prescrizione ex art. 2934 c.c.. Detto obbligo della presentazione della domanda amministrativa è escluso dalla vigente normativa solo per le vittime del dovere (art. 6, comma 2, legge n. 302/1990).

Nel caso delle vittime del dovere, infatti, le prestazioni assistenziali sono assicurate a una particolare categoria di soggetti che, con la propria attività, hanno tutelato beni e interessi di carattere generale a vantaggio della collettività (art. 1, commi 563 e 564, della legge n. 266/2005), sicché l'azione di accertamento dello "status" di vittima del dovere è stato ritenuto imprescrittibile dalla Corte di Cassazione civile, sez. L, con sentenza n. 17440/2022, e costituisce il presupposto e la *condicio sine qua non* per il riconoscimento degli ulteriori diritti di contenuto patrimoniale.

Nell'ipotesi dei benefici previsti in favore delle vittime civili del terrorismo ai sensi della legge n. 206/2004 non è ravvisabile un analogo "status", attesa la diversa "ratio" di mero ristoro solidaristico rispetto a eventi di terrorismo che hanno coinvolto casualmente taluni soggetti a prescindere dalla appartenenza dei medesimi a una categoria di persone e spetta, pertanto, agli interessati aventi diritto attivarsi in tempo utile per richiedere i benefici, il cui riconoscimento non è subordinato al preventivo accertamento *sine die* di uno "status", ma ricade nel regime della prescrizione decennale ex art. 2934 c.c., anche in ossequio al principio della certezza del diritto.

Ciò avviene in perfetta sintonia con quanto espressamente previsto anche da altri Paesi dell'Unione Europea che, per le vittime di atti terroristici, hanno fissato un termine di scadenza per la presentazione della domanda di accesso ai benefici economici (in taluni casi ben prima dei dieci anni della prescrizione vigente in Italia); a titolo esemplificativo:

- in **SPAGNA**, la legge n. 29/2011 sul riconoscimento e la protezione globale delle vittime del terrorismo prevede, per le vittime e le loro famiglie o per le persone che hanno subito un danno, un anno di tempo quale periodo per richiedere i danni da morte o da lesioni (per le lesioni dalla



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

data di consolidamento; per i danni psicologici, dal momento della diagnosi);

- in **FRANCIA**, il risarcimento delle vittime degli atti di terrorismo è disciplinato dalla legge n. 86-1010 del 9 settembre 1986, che ha istituito il *Fondo di garanzia degli atti di terrorismo e altri reati* (FGTI). Se la vittima è deceduta, i suoi familiari potranno richiedere il risarcimento dei danni morali e di quelli patrimoniali entro 10 anni dalla data del decesso. Se la vittima ha riportato lesioni personali, potrà presentare domanda di risarcimento fino a 10 anni dalla data di consolidamento delle lesioni;
 - in **BELGIO**, è concessa assistenza finanziaria alla vittima di terrorismo, e ai suoi cari, soltanto dopo che i fatti siano stati riconosciuti dal Governo federale belga come atti di terrorismo con un decreto reale: pertanto, non è possibile presentare alcuna domanda di contributo economico in assenza di detto riconoscimento. La domanda o la richiesta di assistenza finanziaria per atti di terrorismo può essere presentata entro 5 anni dalla pubblicazione del citato regio decreto;
 - in **LUSSEMBURGO**, la domanda deve essere presentata entro 2 anni dalla data in cui è avvenuto l'evento di terrorismo. Se l'autore del reato è perseguito, tale termine non scade prima di due anni dalla decisione definitiva del tribunale penale o da una successiva decisione civile definitiva ottenuta dalla vittima; per le vittime minori di 18 anni, il periodo di 2 anni non decorre prima del compimento dei 18 anni se i fatti sono punibili con sanzioni penali (come la reclusione superiore a 5 anni) o integrano taluni specifici reati.
- **PROPOSTA DI ELIMINARE LA NECESSITÀ DI ATTENDERE LA SENTENZA SULL'EVENTO** (artt.1 e 3 A.S. n. 838)

Si ripete che la **disciplina è la medesima per tutte le vittime**, qualora l'evento criminoso sia riconducibile a una matrice di terrorismo oppure al perseguimento delle finalità delle associazioni di cui all'art. 416-*bis* del codice penale e, dunque, il riferimento alla sentenza emessa sull'evento non è "attualmente stabilito incostituzionalmente per le sole vittime italiane civili di terrorismo" come argomentato nella relazione dell'A.S. n. 838, ma è stabilito per



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

la concessione dei benefici definitivi in favore anche di altre categorie di vittime, tra cui quelle della criminalità organizzata.

In tema di **speciale elargizione**, come già detto, la normativa vigente dispone che i competenti organi amministrativi decidano sul conferimento dei benefici previsti dalla presente legge sulla base di quanto attestato in sede giurisdizionale con sentenza, ancorché non definitiva, ovvero, ove la decisione amministrativa intervenga in assenza di riferimento a sentenza, sulla base delle informazioni acquisite e delle indagini esperite; a tali fini, i competenti organi si pronunciano, tra l'altro, sulla natura delle azioni criminose lesive. Qualora si giunga a decisione positiva per il conferimento dei benefici in assenza di sentenza, ancorché non definitiva, è possibile disporre, su istanza degli interessati, la corresponsione della provvisionale pari al 90 per cento dell'ammontare complessivo della speciale elargizione (art. 7, commi 1, 2 e 3 della legge n. 302/1990, come modificato dal decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2003, n. 56).

L'art. 7, comma 4, della stessa legge n. 302/1990 precisa, inoltre, che all'esito della sentenza di primo grado, gli organi competenti valutino le risultanze in essa contenute e **verifichino nuovamente la sussistenza dei presupposti per la concessione dei benefici, disponendo o negando la definitiva erogazione degli stessi.**

L'art. 2, comma 1-*bis*, della legge n. 407/1998 e s.m.i. dispone che l'**assegno vitalizio** previsto dal precedente comma 1, è corrisposto anche in assenza di sentenza.

La legge n. 206/2004, in relazione allo **speciale assegno vitalizio** di cui all'art. 5, comma 3, della stessa, non ne dispone il riconoscimento anche nei casi in cui non sia ancora intervenuta sentenza, ancorché non definitiva. Il rinvio da parte della legge n. 206/2004, per quanto non espressamente previsto dalla stessa, alle disposizioni contenute, tra l'altro, nelle leggi n. 302/1990 e n. 407/1998, è di carattere generale e quindi non può riguardare norme aventi a loro volta carattere eccezionale che fanno eccezione a quanto disciplinato dalla vigente normativa in tema di procedimento amministrativo. **Questa è stata l'interpretazione costante dalla data di entrata in vigore della legge n. 206/2004, avvalorata anche dalla Giurisprudenza.**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

Allo stato, pertanto, la concessione degli ulteriori benefici di legge (saldo del 10% della speciale elargizione e speciale assegno vitalizio della legge n. 206/2004) è possibile soltanto all'intervento di una sentenza, ancorché non definitiva, relativa al procedimento giudiziario sull'evento (ovvero a quando si acquisisca la certezza che in relazione a un certo evento non è stato instaurato alcun procedimento).

La modifica normativa che l'A.S. n. 838 intende apportare prevede la concessione dell'anzidetto speciale assegno vitalizio anche in assenza di sentenza sull'evento *"qualora i presupposti per la concessione siano di chiara evidenza"*, così *"eliminando i lunghi tempi delle sentenze come attualmente stabilito incostituzionalmente per le sole vittime italiane civili di terrorismo"*.

Al riguardo, si precisa che **solo e soltanto la sentenza emessa sull'evento può definitivamente e con certezza individuare la matrice di un evento** (di terrorismo o di criminalità organizzata o comune o altro) necessaria per consolidare la concessione dei benefici già erogati in un primo momento (provvisoria del 90% della speciale elargizione e assegno vitalizio previsto dall'art. 2, comma 1, della legge n. 407/1998) e per consentire la concessione definitiva degli ulteriori benefici del saldo del 10% della speciale elargizione e dello speciale assegno vitalizio previsto dall'art. 5, comma 3, della legge n. 206/2004) e ciò anche in riferimento agli analoghi assegni vitalizi da concedersi al coniuge e a ciascuno dei figli dell'invalido portatore di una invalidità permanente non inferiore al 50 per cento a causa dell'atto terroristico subito (v. infra).

Infatti, **la matrice dell'evento criminoso può essere conclamata esclusivamente dagli Organi competenti**: in particolare, per i reati internazionali, nelle more dell'acquisizione della sentenza sull'evento, dalla Procura della Repubblica di Roma; solo una volta che detta A.G. ha ritenuto plausibile la matrice terroristica dell'evento, viene avviata la restante istruttoria per la verifica dei requisiti soggettivi (art. 9-bis della legge n. 302/1990) e per l'acquisizione delle ulteriori dichiarazioni previste dalla vigente normativa in materia, dichiarazioni che devono necessariamente pervenire nell'imminenza del decreto di riconoscimento dei benefici. Terminata l'istruttoria, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno emana il decreto di riconoscimento dei benefici e lo invia all'Ufficio Centrale di Bilancio per il visto



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

contabile; tale Ufficio, dopo aver validato la spesa, inoltra il decreto agli Uffici competenti del MEF per l'erogazione dei benefici. Quanto esposto comporta necessariamente anche una tempistica che non permette un'erogazione *immediata* dei benefici.

L'art. 12, comma 1, del d.P.R. n. 510/1999 rubricato *Sospensione dei termini* prevede che "Il termine previsto per la definizione del procedimento è sospeso (...) qualora il procedimento penale non sia ancora concluso." e il successivo art. 14 rubricato *Pagamento degli assegni vitalizi* indica "Al pagamento degli assegni vitalizi, sia provvisori che definitivi, provvedono (...)"., dunque evidenziando il riconoscimento di benefici provvisori.

- PROPOSTA DI CONCESSIONE DEGLI ASSEGNI VITALIZI AL CONIUGE E AI FIGLI DI VITTIME FERITE IN MISURA NON INFERIORE AL 50% A CAUSA DI TERRORISMO ANCHE SE LE VITTIME SONO PREMORTE ALLA DATA DEL 1° GENNAIO 2014 (art.1 A.S. n. 838)

L'art. 1, comma 494, della legge n. 147/2013 ha introdotto, tra l'altro, i commi 3-bis e 3-quater all'art. 5 della legge n. 206/2004, prevedendo che "A decorrere dal 1° gennaio 2014, al coniuge e ai figli dell'invalido portatore di una invalidità permanente non inferiore al 50 per cento a causa dell'atto terroristico subito (...) è riconosciuto il diritto a uno speciale assegno vitalizio, non reversibile, di 1.033,00 euro mensili (...) 3-quater. Le disposizioni di cui ai commi 3-bis (...) del presente articolo si applicano anche con riferimento all'assegno vitalizio di cui all'art. 2, comma 1, della legge 23 novembre 1998, n. 407, e successive modificazioni."

In adesione all'avviso reso dall'Avvocatura Generale dello Stato, inizialmente il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno aveva respinto le domande di accesso alle provvidenze economiche degli assegni vitalizi, qualora provenienti dal coniuge e/o dai figli di una vittima di terrorismo portatrice di una invalidità non inferiore al 50% non più in vita alla data della domanda.

La Suprema Corte di **Cassazione**, con **sentenza n. 11014/22**, nell'interpretare l'art. 5, commi 3-bis, 3-ter e 3-quater della legge n. 206/2004, ha ritenuto però che detta norma non espliciti la condizione che i beneficiari siano



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

solo il coniuge e i figli della vittima del terrorismo ancora in vita alla data dell'entrata in vigore della norma stessa, reputando, quindi, che il Ministero dell'Interno non sia autorizzato a ridurre l'ambito dei soggetti destinatari delle prestazioni.

Conseguentemente, quando gli interessati ai quali erano stati negati i benefici, hanno presentato una nuova domanda amministrativa a seguito della citata pronuncia della Corte di Cassazione, il predetto Dipartimento del Ministero dell'Interno ha sempre aderito all'interpretazione di quest'ultima, accordando le provvidenze economiche richieste.

Ciò avviene indipendentemente dalla data del sopravvenuto decesso della vittima/dante causa, che può, da un lato, essere intervenuto senza alcun nesso causale con l'evento di terrorismo e, dall'altro, anche molti anni prima rispetto alla data di entrata in vigore dell'anzidetta previsione normativa.

Considerato che, a far tempo dalla citata pronuncia della Cassazione, gli assegni vitalizi sono concessi in favore del coniuge e dei figli dell'invalido portatore di una invalidità permanente non inferiore al 50 per cento a causa dell'atto terroristico subito senza alcuna limitazione (come sopra riferito), **si ritiene ultronea la proposta normativa di cui all'art. 1, lettera d), punto 2).**

E ciò anche in riferimento alla successiva specificazione che i predetti assegni vitalizi si applicano anche ai *figli naturali* e ai *figli adottivi* dell'invalido portatore di una invalidità permanente non inferiore al 50 per cento a causa dell'atto terroristico subito: infatti, **la differenza tra figli legittimi, naturali e adottivi è stata eliminata fin dal 2012, con la legge n. 219, che ha affermato il principio di unicità dello stato giuridico dei figli.**

➤ PROPOSTA DI MODIFICA AL d.P.R. N. 510/1999 (art. 5 A.S. n. 838)

L'A.S. in questione propone che l'adeguamento delle disposizioni regolamentari previste dal vigente d.P.R. n. 510/1999 avvenga entro un solo mese dalla data di entrata in vigore dell'introducenda legge: è del tutto evidente che trattasi di una **tempistica troppo ridotta**, talmente breve da non consentire alcuna ponderata modifica del suddetto d.P.R., con ogni conseguenza anche in termini di relativa applicazione e contenzioso.

➤ PROPOSTA DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA AMMINISTRATIVA CON RACCOMANDATA (art. 1 A.S. n. 838)



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

A partire dal 1° marzo 2022, per garantire snellezza, celerità e trasparenza, per le vittime del terrorismo e i relativi superstiti – in sintonia con quanto già avvenuto fin dal 14 dicembre 2022 per le vittime della criminalità organizzata e i relativi superstiti - la domanda di accesso ai benefici deve essere presentata esclusivamente in modalità telematica, tramite il Portale Servizi di questo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, attraverso l'identità digitale (SPID) del richiedente; detto Portale supporta l'utente in tutte le fasi di lavorazione della pratica, con il necessario coinvolgimento diretto di tutte le Prefetture e dei richiedenti.

La richiesta di produzione dell'istanza obbligatoriamente in modalità dematerializzata tramite un Portale informatico dedicato cui si accede tramite SPID risponde con coerenza a quanto disposto del C.A.D., introdotto fin dal 2005 con il decreto legislativo n. 82 e successivamente modificato e integrato, in conformità al processo di informatizzazione e di trasparenza previsto per tutta la Pubblica Amministrazione.

Con l'attuale proposta di legge (art. 1, comma 1, lett. i), di modifica dell'art. 11 della legge n. 206/2004) si prevede che l'istanza per l'accesso ai benefici debba essere presentata con **raccomandata con ricevuta di ritorno** indirizzata alla Prefettura competente per territorio; dunque, si reintroduce una modalità obsoleta e non conforme al processo di informatizzazione e trasparenza già in essere presso la Pubblica Amministrazione. Peraltro, giova richiamare anche la **legge n. 108/2021**, di conversione del decreto-legge n. 77/2021 relativo alla "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*", che ha, tra l'altro, introdotto la previsione di sanzioni espresse per le Amministrazioni che non si adeguano a quanto previsto dalle norme in tema di obblighi di transizione digitale.

La differenza, poi, che si verrebbe a creare rispetto alla categoria di vittime della criminalità organizzata darebbe luogo, ancora una volta, a una disparità di trattamento tra vittime di differenti categoria, con violazione dell'art. 3 della Costituzione.

- PROPOSTA DI DECORRENZA DEI BENEFICI DALLA DATA DELL'EVENTO (art. 1 A.S. n. 838)



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

Le disposizioni normative in vigore stabiliscono che i benefici economici siano concessi a far data dalla presentazione della domanda amministrativa, in modo da evitare di porre a carico dell'Erario l'inerzia dell'avente titolo.

L'attuale proposta di legge di cui all'A.S. in parola dispone, invece, all'art. 1, comma 1, lett. j) di modifica dell'art. 11 della legge n. 206/2004, che i benefici spettanti alle vittime del terrorismo vengano riconosciuti agli aventi diritto **a far tempo dalla data dell'evento indipendentemente dalla data di presentazione della domanda amministrativa.**

Tale proposta contrasta, dunque, con la disponibilità del diritto che i titolari devono necessariamente esercitare per vedersi riconosciuti i benefici di legge e, inoltre, **pone a carico economico dello Stato l'avvenuta inerzia dell'avente diritto** che, in svariati casi, persiste anche per decenni e che potrebbe riammettere a presentare istanza tutti coloro nei cui confronti questa Amministrazione ha emanato un rigetto fondato proprio sulla tardività della domanda (creando così una ingiustificata disparità di trattamento con le vittime della criminalità organizzata con violazione dell'art. 3 della Costituzione).

In ultimo, corre l'obbligo di evidenziare che questa Amministrazione ha sempre operato applicando la vigente disciplina normativa alle varie tipologie di vittime e dei relativi superstiti in maniera uniforme, nel rispetto dei principi costituzionali di uguaglianza ed equità. È evidente che una uniforme applicazione concreta delle proposte normative di cui all'Atto Senato *de quo* (tra cui, ad esempio, quella della nuova decorrenza dalla data dell'evento) potrebbe comportare non solo rilevanti difficoltà istruttorie, ma anche un enorme aggravio per l'Erario statale di difficilissima quantificazione.

Roma, 2 luglio 2024

IL DIRETTORE CENTRALE
(Orano)



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

Si riporta di seguito un elenco di vittime decedute e ferite per le quali, a seguito di istanza degli aventi diritto, questa Amministrazione ha riconosciuto i benefici previsti per le vittime innocenti del terrorismo dalle leggi n. 302/1999, n. 407/1998 e n. 206/2004 e s.m.i.

EVENTI CHE HANNO COINVOLTO PIÙ PERSONE

1) Evento noto come rogo di Primavalle avvenuto a Roma 16 aprile 1973

Soggetti coinvolti: i fratelli MATTEI Virgilio e Stefano (deceduti), MATTEI Lucia, Giampaolo, Antonella e Silvia (feriti)

Delitto avvenuto a seguito di un incendio divampato a causa di liquido infiammabile versato sul pianerottolo dell'abitazione dei Mattei. Le indagini si orientarono su esponenti di "Potere operaio" in un primo momento assolti e poi fuggiti all'estero.

2) Evento avvenuto all'interno della sede del MSI di Via Quinto Pedio n. 7/9 a Roma in data 17 gennaio 1975

Soggetti coinvolti: LO SAVIO Alessandro, SALVAVITO Salvatore, CIMELLO Adriano (feriti)

Due sconosciuti con il volto coperto da una calzamaglia buttavano all'interno della sede politica due bottiglie incendiarie, ferendo diversi presenti, tra cui Lo Savio. Le Forze dell'ordine hanno rappresentato che l'evento terroristico è maturato all'interno di un contesto di contrapposizione ideologica.

3) Strage di Acca Larentia avvenuta a Roma il 7 gennaio 1978 presso la sede del MSI

Soggetti coinvolti: BIGONZETTI Franco (deceduto); CIAVATTA Francesco (deceduto); RECCHIONI Stefano (ferito nell'evento e deceduto il 9 gennaio 1978) e SEGNERI Vincenzo (ferito)



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
 Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
 Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

Verso le 18.30 del 7 gennaio 1978 in via Acca Larenzia davanti ad una sezione del MSI un gruppo di giovani appartenenti all'area della sinistra extraparlamentare esplose colpi di arma da fuoco all'indirizzo di giovani che in quel mentre uscivano dalla sezione. Persero la vita BIGONZETTI Franco e CIAVATTA Francesco; poche ore dopo l'attentato anche RECCHIONI Stefano rimase ferito e poi morì a seguito di uno scontro con le Forze dell'Ordine, intervenute a seguito di una manifestazione sorta sullo stesso luogo dell'attentato. L'azione fu rivendicata dai "Nuclei armati per il contropotere territoriale".

4) Evento avvenuto a Milano il 18 marzo 1978 in Via Mancinelli

Soggetti coinvolti: TINELLI Fausto e IANNUCCI Lorenzo (deceduti).

Le vittime, mentre transitavano a piedi per via Mancinelli a Milano, venivano raggiunte mortalmente da colpi di arma da fuoco. Gli omicidi furono attribuiti a Gruppi eversivi di estrema destra, anche se gli indagati furono prosciolti.

E' emerso che l'omicidio del Tinelli deve ritenersi caratterizzato da una matrice eversiva.

EVENTI SINGOLI

5) Evento avvenuto in Via Erasmo Gattamelata a Roma (davanti alla sezione del MSI) il 29 ottobre 1975

Soggetti coinvolti: ZICCHERI Mario (deceduto).

Gli Organi di Polizia hanno espresso l'opinione che il procedimento penale, a suo tempo archiviato perché ignoti gli autori, poteva essere riaperto a seguito di risultanze emerse nel corso di operazioni condotte contro le BR.

6) Evento avvenuto a Roma 12 maggio 1977 all'altezza di Ponte Garibaldi

Soggetti coinvolti: MASI Giorgiana (deceduta)



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
 Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
 Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

La vittima fu uccisa durante una manifestazione organizzata nell'anniversario della vittoria referendaria sul divorzio.

E' emerso che l'evento lesivo, pur non risultando inconfutabilmente qualificabile come eversivo dell'ordine democratico, non sembrerebbe escludere finalità volte ad uno sconvolgimento di tale assetto.

7) Evento avvenuto a Piazza Igea a Roma il 30 settembre 1977

Soggetti coinvolti: ROSSI Walter (deceduto)

In occasione di scontri tra elementi di opposte tendenze politiche venne colpito a morte lo studente di "Lotta continua" Walter ROSSI. Dell'omicidio furono indiziati due esponenti dei Nar, che al processo furono prosciolti.

8) Evento avvenuto a Roma il 28 febbraio 1978 in piazza San Giovanni Bosco

Soggetti coinvolti: SCIALABBA Roberto (deceduto)

Alcuni giovani, a bordo di autovettura con targa coperta, esplosevano numerosi colpi di arma da fuoco contro la vittima che decedeva all'istante. Gli imputati del delitto furono tra gli altri i fratelli Fioravanti, con la finalità di sovvertire l'ordinamento dello Stato.

9) Evento avvenuto a Roma il 28 settembre 1978 davanti la sezione del PC all'Alberone

Soggetti coinvolti: ZINI Ivo (deceduto).

L'attentato in parola è stato rivendicato dall'organizzazione eversiva dei Nar. Due persone a bordo di un motociclo hanno esplosi colpi di pistola contro tre giovani, tra cui ZINI, che stavano leggendo il giornale l'Unità, esposto davanti la sede del Partito comunista della sezione Alberone.

10) Evento avvenuto all'interno del Club privato Speak Easy in Via Ivrea n. 58 a Roma in data 14 dicembre 1978

Soggetti coinvolti: DONATI Enrico (deceduto).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
 Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
 Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

Due individui con il passamontagna si introducevano nel suindicato locale dove iniziavano a sparare uccidendo il Donati. L'omicidio fu rivendicato da un gruppo definitosi "Guerriglia Comunista".

11) Evento avvenuto a Roma in Largo Giuseppe Rovani il 10 gennaio 1979

Soggetti coinvolti: CECCHETTI Stefano (deceduto).

L'omicidio è stato compiuto da tre malviventi che, a fari spenti della loro auto, esplosevano colpi di arma da fuoco contro la vittima e altri due ragazzi, che risultavano simpatizzanti di estrema destra. L'evento è stato poi rivendicato durante un'assemblea universitaria a Roma, dove una persona a volto coperto ha letto un volantino in cui, rivolgendosi a tutta l'assemblea, ha dichiarato che un gruppo di compagni comunisti aveva compiuto l'attentato in parola.

12) Evento avvenuto a Roma il 22 febbraio 1980 in via Monte Bianco

Soggetti coinvolti: VERBANO Valerio (deceduto).

Tre giovani armati di pistola facevano irruzione nell'appartamento della vittima, immobilizzando i genitori. Lo studente Valerio Verbano (appartenente ad "Autonomia operaia") al ritorno da scuola e arrivato a casa veniva affrontato dai tre aggressori ed ucciso con un colpo di pistola alla schiena. L'omicidio fu rivendicato dal gruppo eversivo dei NAR.

13) Evento avvenuto a Roma in via Foglia il 6 gennaio 1981

Soggetti coinvolti: PERUCCI Luca (deceduto).

Appartenente all'organizzazione di estrema destra "terza posizione", fu ucciso da due giovani terroristi. Il delitto è stato rivendicato sia dai NAR che dal gruppo denominato Comitati Comunisti Combattenti.

14) Evento avvenuto a Roma quartiere Aurelio il 5 marzo 1982

Soggetti coinvolti: CARAVILLANI Alessandro (deceduto)



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE
Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza e le Minoranze
Ufficio I "Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"

Il CARAVILLANI veniva accidentalmente raggiunto da uno dei numerosi proiettili esplosi nel corso di un conflitto a fuoco tra agenti della Polizia e rapinatori facenti parte dei NAR.

15) Evento avvenuto a Roma in Viale Libia il 3 febbraio 1983

Soggetti coinvolti: DI NELLA Paolo (deceduto il 9 febbraio 1983).

La vittima, Paolo DI NELLA, militante dell'organizzazione politica "Fronte della Gioventù", mentre affiggeva manifesti politici in Viale Libia, veniva aggredito e colpito violentemente al capo con una spranga. Per l'omicidio furono indagati due appartenenti ai "Collettivi autonomi della zona", poi prosciolti. I benefici di legge, inizialmente denegati dall'Amministrazione, sono stati poi riconosciuti a seguito di ricorso straordinario al Capo dello Stato.

16) Evento avvenuto a Roma il 30 settembre 1991 in Via Trionfale

Soggetti coinvolti: PIZZARI Marco (deceduto)

La vittima, mentre stava transitando a bordo della sua vettura, venne fermato da quattro giovani travestiti da agenti di Polizia che gli esplosevano numerosi colpi di arma da fuoco. Il delitto sarebbe attribuibile a gruppi eversivi di estrema destra il cui scopo era quello di punire il PIZZARI ritenuto un delatore.