

**Alla Commissione 1 – Affari costituzionali  
Senato della Repubblica  
Roma**

Con nota 3 luglio 2024 la Commissione 1 - “*Affari costituzionali*” - del Senato ha chiesto allo scrivente, quale presidente e legale rappresentante dell’Associazione Centro Documentazione Archivio Flamigni ETS, di formulare un contributo scritto con osservazioni ed eventuali proposte modificative relativamente a due ddl, relativo uno – **il 991** - all’estensione di benefici attualmente previsti per le vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice altresì alle vittime di “*atti criminosi di matrice politica*”, l’altro – **l’838** - a un’ampia rimodulazione della legge 3 agosto 2004, n. 206 “*Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice*”.

A tale richiesta si corrisponde con una necessaria

**PREMESSA.**

L’Associazione Archivio Flamigni è favorevole in linea di principio all’estensione dei benefici oggi previsti per determinate categorie di vittime di reati – *in primis* le vittime delle stragi e dei delitti di terrorismo - anche alle vittime di altri reati, ciò rispondendo a un’esigenza di solidarietà fondata sulla norma costituzionale dell’art. 2 che definisce “inderogabili” i doveri di solidarietà (anche) economica e sociale. Vittima del reato è infatti chi subisce le conseguenze di un illecito penale produttivo di un trauma al quale consegue sempre un danno sul piano personale e di regola anche sul piano economico.

Se è un dato certo che al ristoro dei danni provocati dal reato è tenuto il responsabile dell’illecito, nulla esclude che a tale obbligazione legale si affianchi l’intervento dello Stato diretto a sollevare la vittima dalle conseguenze che ha patito: ciò tanto più è giustificato quando il responsabile resti ignoto o non provveda, per i più svariati motivi, a porre rimedio integrale alle conseguenze del proprio illecito.

In un quadro di compatibilità anche finanziarie lo Stato può non trovarsi nelle condizioni di realizzare l’obiettivo, in sé razionale, di sollevare tutte le vittime senza distinzione dalle conseguenze dei reati, talché può rendersi inevitabile una modulazione degli interventi statali in relazione a determinati illeciti o a determinati tempi. È importante, tuttavia, evitare che tale modulazione dia luogo a disparità tali da determinare una discriminazione tra le vittime. Sotto questo profilo il metodo della aggiunta di questo o quel gruppo di casi a quelli considerati in precedenza non sembra il miglior modo di legiferare perché comporta in sé il rischio di trascurare questo o quell’episodio criminoso, questo o quel gruppo di vittime. Il lodevole intento di eliminare disparità può comportare l’involontaria moltiplicazione delle disparità. Piuttosto di singole disposizioni aggiuntive sarebbe auspicabile una legge-quadro che disciplini situazioni omogenee in modo coerente.

Tanto premesso, venendo al **ddl n. 991** si osserva che – fermo quanto appena detto circa la condivisione in linea di principio di qualunque estensione di interventi solidaristici rivolti verso le vittime di reati – l’unico articolo di cui si compone il Disegno presenta alcune criticità.

Anzitutto, la nozione di “*atti criminosi di matrice politica*” è nozione assai ampia che rinvia a caratteristiche di natura sociologica, salvo che si voglia riferirla alla definizione di delitto politico data dall’art. 8 del codice penale dove è considerato delitto politico sia quello “*che offende un interesse politico dello Stato ovvero un diritto politico del cittadino*” sia qualunque delitto “*determinato in tutto o in parte da motivi politici*”. La formula “*di matrice politica*” sembra rinviare al carattere oggettivo dell’atto criminoso piuttosto che a una motivazione soggettiva: ma ciò rimane alquanto dubbio posto che non viene utilizzata,

nemmeno per rinvio, la definizione di cui alla prima parte dell'articolo 8 del codice penale. Ne segue che la questione resterà affidata alla giurisprudenza con inevitabili incertezze interpretative.

In secondo luogo, il richiamo alla legge n. 206 del 2004 segnala immediatamente una divergenza posto che nel ddl in esame l'assimilazione ai trattamenti previsti da tale legge viene limitata alle sole "vittime decedute" e ai loro "familiari superstiti" talché ne rimangono escluse le vittime, pur prese in considerazione dalla legge 206, non decedute ma colpite da invalidità permanente di varia gravità. In tal modo il ddl 991 dapprima sembra parificare le vittime di "atti criminosi di matrice politica" alle vittime degli atti terroristici e stragisti di matrice terroristica, ma, subito dopo, all'interno della medesima legge n. 206 – nella quale andrebbe a collocarsi il comma 1-ter dell'art. 1 – differenzia le due categorie. Si tratta di una difformità che dà luogo a dubbi di legittimità costituzionale quanto alle vittime di "atti criminosi di matrice politica" produttivi di conseguenze non mortali, ma assimilabili alle conseguenze che, per le altre vittime considerate nella medesima legge, comportano effetti indennizzatori. La discrasia potrebbe essere superata mediante l'estensione della norma a tutte le vittime e/o loro superstiti anche non decedute purché in possesso delle condizioni previste in generale dalla legge n. 206. In tal modo, peraltro, la platea dei possibili beneficiari verrebbe ad estendersi notevolmente anche in ragione della notata vaghezza definitoria degli "atti criminosi di matrice politica". Ne sortirebbe altresì la necessità di un diverso finanziamento della modifica legislativa proposta.

Un terzo elemento di criticità va ravvisato nella determinazione temporale contemplata dal ddl in esame. Secondo la proposta, anche le vittime decedute a causa di "atti criminosi di matrice politica" restano escluse dalle previsioni di tutela se i suddetti atti siano stati commessi dopo il 1979. Ora è ben vero che i cosiddetti "anni di piombo" vengono per lo più circoscritti al decennio '70 del secolo scorso, ma tale delimitazione rispecchia una scelta di natura cronachistico-sociologica piuttosto di un dato oggettivo. Basti ricordare che quanto meno i primi anni '80 del secolo scorso videro la prosecuzione, senza una apprezzabile soluzione di continuità, sia dei programmi eversivi del cd. "partito armato" sia, nell'altro versante, della catena criminosa realizzata da gruppi neofascisti e neonazisti che proprio nel 1980 raggiunse i livelli più sanguinosi. Va aggiunto che nulla esclude che atti criminosi politicamente qualificati siano stati realizzati anche successivamente e fino al presente, talché l'esclusione delle vittime di tali atti, che consegue all'attuale formulazione del ddl, risulta, anche sul piano logico, connotata da una disparità difficilmente comprensibile.

Un minore, ma non irrilevante profilo di perplessità si collega infine alla data d'inizio del periodo identificato nel disegno di legge con decorrenza dal 1970. Poiché le richieste indennizzatorie sarebbero proponibili per il decennio successivo all'entrata in vigore della norma *de qua*, ne segue che potranno essere avanzate richieste sino al 2034/2035 (a seconda del momento di entrata in vigore della norma) anche con riferimento ad eventi accaduti ben 64/65 anni prima. Si tratta di un arco temporale inusuale. È certamente vero che la legge n. 206 prende in considerazione eventi decorrenti dal 1961, ma tale legge risale al 2004, ovvero vent'anni prima della modifica che ora si propone. Questo profilo segnala un ulteriore dislivellamento tra categorie di vittime contrastante con l'auspicabile omogeneità di disciplina.

Venendo al **ddl n. 838**, la finalità che esso si prefigge è quella, esplicitamente indicata nella Relazione, di apportare alla legge n. 206 talune correzioni necessarie, secondo i proponenti, a sciogliere nodi interpretativi che ne ostacolano un'attuazione coerente con le finalità sottese alla legge medesima. Poiché in massima parte si tratta di minuziosi interventi di indole tecnica ritengo di non aver titolo, in quanto rappresentante dell'Archivio Flamigni, per esprimere valutazioni di merito, fermo l'apprezzamento per modifiche che siano realmente idonee a chiarire alcuni punti oscuri della legge di riferimento o comunque a renderne più fluida l'attuazione. Mi limiterò a poche osservazioni.

All'art. 1, comma 1, lettera a), n. 2, dove si introduce un comma 1-*quater* all'art. 2 della legge n. 206, occorre sostituire alla formulazione "a decorrere dalla data di entrate in vigore della presente disposizione" quella: "a decorrere dalla entrata in vigore della disposizione di cui al comma precedente" [o: "al comma 1-*ter*"].

Nello stesso articolo 1, al comma 1, lettera c), n. 3, la parola "titolare" nel comma 3-*bis* di cui si propone l'introduzione nell'art. 4 della legge va sostituita con la parola "titolari".

In alcune disposizioni (ad es., nell'art. 1, comma 1, lettera m); nell'art. 1, comma 1, lettera f), che introduce l'art. 7-*bis*: vedi il comma 1 di tale articolo nella modifica proposta dal ddl; nell'art. 2, comma 1, che modifica l'art. 7 della legge: vedi la modifica proposta del comma 3), si introduce la dizione "termine perentorio". L'intento di evitare ingiustificati ritardi sottesa a tale proposta di modifica è apprezzabile. Tuttavia, la "perentorietà" del termine fa dubitare se, dopo che il termine sia inutilmente decorso, rimanga ancora possibile l'adozione del provvedimento richiesto. Meglio sembra prevedere altri rimedi all'inosservanza del consueto termine ordinatorio (quali il ritenere accolta la domanda o l'irrogazione di penali).

Infine, in talune disposizioni si prevede l'imprescrittibilità dei diritti riconosciuti alle vittime, l'assenza di qualunque decadenza e di "qualunque limitazione temporale". In tal senso l'art. 1, comma 1, lettera h), numero 2, che sostituisce il comma 2 dell'art. 10 della legge 206. Analogamente, l'art. 1, comma 1, lettera i), che sostituisce l'art. 11 della legge 206. Si tratta di disposizioni di natura singolare che suggeriscono il tema, che non appare affrontato né dalla legge 206 né dal ddl in esame, dei limiti dell'eventuale subentro dello Stato nel diritto al risarcimento.

11 luglio 2024

Giovanni Tamburino

Presidente del Centro documentazione Archivio Flamigni