



N. 139 - ottobre 2019

VITTIME DEL DOVERE: UN QUADRO NORMATIVO

Una succinta storia normativa può muovere dal regio decreto-legge 13 maggio 1921, n. 261, recante provvedimenti a favore del corpo degli "agenti di investigazione". Esso istituì (art. 14) per le famiglie di "vittime del dovere" una speciale elargizione, la quale sarà poi rivalutata dalla legge n. 101 del 1968.

Ancora nei secondi anni Sessanta, e per il riguardo pensionistico, giungeva la **legge n. 974 del 1967**.

Essa ha previsto (art. 1) l'attribuzione di una pensione privilegiata ordinaria - nella misura e alle condizioni previste dalle disposizioni in materia di pensioni di guerra - per i congiunti dei militari o dei dipendenti civili dello Stato "caduti vittime di azioni terroristiche o criminose o deceduti in conseguenza delle ferite o lesioni riportate in dette azioni, o caduti per causa di servizio o deceduti per infermità contratta o aggravata per causa di servizio".

La estensione alle famiglie dei militari delle Forze armate (delle disposizioni previste a favore delle famiglie degli appartenenti alle Forze di polizia caduti vittime del dovere) era a seguire disposta dalla legge n. 1261 del 1967 (abrogata dal codice dell'ordinamento militare, decreto legislativo n. 66 del 2010, che beninteso mantiene - all'art. 1904 - siffatta equiparazione).

I due profili - della elargizione speciale e della pensione - erano indi riannodati in un unico provvedimento, in favore dei superstiti dei caduti nell'adempimento del dovere appartenenti ai Corpi di polizia, con la **legge n. 629 del 1973**.

Lì era fatta menzione per coloro che in attività di servizio - ma la sentenza della Corte costituzionale n. 266 del 1987 caducherà quest'ultima delimitazione, ritenendo rilevi, vi si legge, non il tempo del decesso bensì "la sussistenza del nesso di causalità tra la morte e il servizio svolto (repressione del terrorismo, della criminalità, mantenimento dell'ordine pubblico)" - siano caduti "per diretto effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza ad azioni terroristiche o criminose o in servizio di ordine pubblico", secondo il dettato della norma riguardante la pensione in quella legge n. 629 (art. 1, co. 1).

Successivamente interveniva la **legge n. 466 del 1980**, recante "Speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche". Dunque è in tema di elargizione speciale che essa dispone, prevedendo che quella innanzi prevista (dalla legge n. 629 del 1973, si è detto) vada altresì a coloro (ricomprendendo tra questi anche Vigili del fuoco e militari delle Forze armate in servizio di ordine pubblico o di soccorso) che siano caduti per diretto effetto di ferite o lesioni riportate per eventi "connessi all'espletamento di funzioni d'istituto e dipendenti da rischi specificamente attinenti a operazioni di polizia preventiva o repressiva o all'espletamento di attività di soccorso".

La legge n. 466 ha istituito una elargizione per invalidità permanente non inferiore all'80 per cento dell'attività lavorativa o tale comunque da importare la cessazione del rapporto d'impiego (ricomprendendo tra i destinatari anche i magistrati ordinari, il personale civile dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e pena, art. 3; i vigili urbani, nonché qualsiasi persona che legalmente richiama prestazioni assistenziali ad esponenti della polizia giudiziaria o della pubblica sicurezza, art. 4).

Per le elargizioni così profilate, la medesima legge ha disposto l'esenzione dall'IRPEF (valevole anche per l'elargizione che era stata prevista dalla legge n. 862 del 1978 per i dipendenti dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e dell'allora Azienda di Stato per i servizi telefonici, caduti o gravemente invalidi a causa di azioni criminose perpetrate contro uffici, mezzi di trasporto di valori e di effetti postali ed impianti).

Tale stratificante quadro normativo, man mano improntato all'emergenza dei cd. 'anni di piombo', ancor mantiene in un unico alveo le previsioni per gli esponenti delle forze dell'ordine caduti vittime del dovere o caduti vittime del terrorismo. Gli sviluppi normativi successivi, sulla scorta di un'evoluzione storica che registra l'emersione dirompente di altri fenomeni eversivi, introducevano però in prosieguo di tempo tra le due tipologie alcuni elementi di differenziazione.

"Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata", si intitola la **legge n. 302 del 1990** - la quale prevede: una elargizione complessiva ai familiari (o conviventi a carico) dei caduti per atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico; una elargizione in percentuale alla invalidità riscontrata, per chi subisca un'invalidità permanente; in ambedue i casi (a determinate condizioni) la optabilità per un assegno vitalizio; un'applicabilità di benefici per invalidità di guerra; il diritto di assunzione dei familiari presso le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici (disposizione quest'ultima poi abrogata dalla legge n. 68 del 1999; ma sul punto interviene l'art. 1, co. 2 della **legge n. 407 del 1998**, novellatrice della legge del 1990, recante altresì previsione circa l'assegno vitalizio per chi subisca una invalidità permanente non inferiore ad un quarto della capacità lavorativa).

Un raccordo tra i due 'cespiti' normativi, la legge del 1980 e quella del 1990, era tracciato dalla **legge n. 388 del 2000**, con la previsione (**art. 82**) che al personale di cui all'articolo 3 della legge n. 466 del 1980 "ferito nell'adempimento del dovere

a causa di azioni criminose, ed ai superstiti dello stesso personale, ucciso nelle medesime circostanze", si applicassero le disposizioni della più recente legge n. 302 del 1990.

È quest'ultima legge e normativa a divenire peraltro il 'baricentro' dei principali aggiornamenti normativi successivi. A dettarli o comunque 'sistematizzarli' è stata la **legge n. 206 del 2004** ("Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice"), la quale ha altresì ampliato il novero di misure ristoratrici.

Essa prevede (nel testo vigente, risultante da alcune successive modificazioni) misure come:

✓ la rideterminazione della retribuzione pensionabile con un suo incremento di una quota del 7,5 per cento, ai fini della liquidazione della pensione e dell'indennità di fine rapporto o altro trattamento equipollente, per chiunque subisca o abbia subito un'invalidità permanente di qualsiasi entità e grado in conseguenza di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice (art. 2, co. 1);

✓ un 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, per coloro che abbiano subito un'invalidità permanente di qualsiasi entità e grado della capacità lavorativa, e ai loro familiari, anche superstiti, limitatamente al coniuge ed ai figli anche maggiorenni, ed in mancanza, ai genitori, siano essi dipendenti pubblici o privati o autonomi, anche sui loro trattamenti diretti (art. 3, co. 1);

✓ un'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, aumentata del 7,5 per cento, per lavoratori autonomi e ai liberi professionisti, a titolo di trattamento equipollente al trattamento di fine rapporto (art. 3, co. 1-bis);

✓ l'equiparazione ai grandi invalidi di guerra (cfr. art. 14 del d.P.R. n. 915 del 1978) per coloro che abbiano subito un'invalidità permanente pari o superiore all'80 per cento della capacità lavorativa (art. 4., co. 1);

✓ il diritto immediato alla pensione diretta, in misura pari all'ultima retribuzione percepita integralmente dall'avente diritto, per coloro che abbiano subito un'invalidità permanente pari o superiore all'80 per cento della capacità lavorativa (art. 4., co. 2);

✓ la misura del trattamento di quiescenza riconosciuto pari all'ultima retribuzione annua integralmente percepita e maturata, per i soggetti che abbiano proseguito l'attività lavorativa ancorché l'evento dannoso sia avvenuto anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 206, 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, al raggiungimento del periodo massimo pensionabile, anche con il concorso degli anni di contribuzione (art. 4., co. 2-bis);

✓ l'attribuzione di uno speciale assegno vitalizio, non reversibile, di importo predeterminato rivalutabile, per chi subisca un'invalidità permanente non inferiore ad un quarto della capacità lavorativa, nonché ai superstiti delle vittime, compresi i figli maggiorenni (art. 5., co. 3);

✓ l'attribuzione di due annualità ai superstiti aventi diritto alla pensione di reversibilità, per limitatamente al coniuge superstite, ai figli minori, ai figli maggiorenni, ai genitori e ai fratelli e alle sorelle, se conviventi e a carico (art. 5, co. 4);

✓ l'adeguamento costante della misura delle relative pensioni, per i pensionati vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice e per i loro superstiti (art. 7);

✓ l'esenzione dalla spesa per ogni tipo di prestazione sanitaria e farmaceutica, per gli invalidi e i familiari, inclusi i familiari dei deceduti, limitatamente al coniuge e ai figli e, in mancanza di questi, ai genitori (art. 9).

✓ il patrocinio a totale carico dello Stato, nei procedimenti penali, civili, amministrativi e contabili (art. 19).

L'insieme di misure di favore approntato dalla legge n. 206 del 2004 è calibrato sulle "vittime del terrorismo e delle stragi". Ne conseguiva una differenziazione della disciplina delle elargizioni rispetto a quella vigente per le vittime del dovere, permanendo la matrice normativa di quest'ultima la legge n. 466 del 1980 (pur con il suo successivo raccordo alla legge n. 302 del 1990, profilato dalla legge n. 388 del 2000, legge finanziaria 2001).

A cercare di riannodare i due versanti di normazione era ancora una legge finanziaria, la **legge n. 266 del 2005**. Essa poneva uno stanziamento "al fine della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo a tutte le vittime del dovere" (comma 562 dell'unico articolo di cui si compone la quella legge).

Ed ha fornito (al **comma 563**) in qualche misura una definizione normativa di "vittima del dovere".

Per tale riguardo, è richiamato l'articolo 3 della legge n. 466 del 1980, più volte citato. È dunque riferimento, come recita quella precedente previsione, "ai magistrati ordinari, ai militari dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, del Corpo degli agenti di custodia, al personale del Corpo forestale dello Stato, ai funzionari di pubblica sicurezza, al personale del Corpo di polizia femminile, al personale civile dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, ai vigili del fuoco, agli appartenenti alle Forze armate dello Stato in servizio di ordine pubblico o di soccorso", colpiti da gravissima invalidità permanente.

Oltre a tali soggetti, il medesimo comma 563 della legge n. 266 del 2005 indica più in generale "gli altri dipendenti pubblici deceduti o che abbiano subito un'invalidità permanente in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni di istituto per effetto diretto di lesioni riportate in conseguenza di eventi verificatisi: a) nel contrasto ad ogni tipo di criminalità; b) nello svolgimento di servizi di ordine

pubblico; c) nella vigilanza ad infrastrutture civili e militari; d) in operazioni di soccorso; e) in attività di tutela della pubblica incolumità; f) a causa di azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità".

Ed il comma 564 equipara alle vittime del dovere "coloro che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali consegua il decesso, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali e che siano riconosciute dipendenti da causa di servizio per le particolari condizioni ambientali od operative".

Infine il comma 565 ha previsto che termini e modalità di corresponsione delle provvidenze per le vittime del dovere fosse demandato a regolamento governativo.

Dietro siffatta autorizzazione legislativa è indi intervenuto il **d.P.R. n. 243 del 2006**, appunto recante il regolamento concernente la corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati, ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo.

Esso disciplina la procedura per la richiesta da parte dell'interessato, il suo vaglio da parte delle amministrazioni competenti, la predisposizione da parte del Ministero dell'interno-Dipartimento della pubblica sicurezza di una graduatoria unica nazionale, fino ad esaurimento delle risorse annuali disponibili.

La graduatoria 'scorre' secondo il seguente ordine: a) in relazione alla legge n. 302 del 1990: 1) liquidazione della speciale elargizione in favore degli invalidi; 2) esenzione dal pagamento di ticket per ogni tipo di prestazione sanitaria; b) in relazione alla legge n. 407 del 1998: 1) assegno vitalizio; 2) i benefici in materia di assunzioni dirette; 3) i benefici in materia di borse di studio (di cui all'articolo 4 della medesima legge n. 407); c) in relazione alla legge n. 206 del 2004: 1) possibilità di rivalutazione delle percentuali di invalidità, già riconosciute ed indennizzate (di cui all'art. 6, co. 1 della legge n. 206); 2) il riconoscimento del diritto all'assistenza psicologica a carico dello Stato (di cui all'art. 6, co. 2 della legge n. 206); 3) il beneficio dell'esenzione dall'imposta di bollo, relativamente ai documenti e agli atti delle procedure di liquidazione dei benefici, nonché quello dell'esenzione dell'erogazione delle indennità da ogni tipo di imposta.

Potrebbe dirsi che le disposizioni di metà anni Duemila abbiano prospettato una tendenziale equiparazione sostanziale ma finanziariamente condizionata, tra vittime del dovere e vittime del terrorismo o della criminalità organizzata, che poi successive disposizioni (come l'art. 34, co. 1 del decreto-legge n. 159 del 2007; l'art. 2, co. 105 della legge n. 244 del 2007) hanno puntualizzato per singoli e parziali istituti provvidenziali.

Senza qui ripercorrere le novellazioni sopraggiunte in corso di tempo, possono qui ricordarsi, quali singoli interventi normativi recenti:

✓ la previsione di un assegno vitalizio in favore del coniuge e dei figli dell'invalido portatore di un'invalidità permanente non inferiore al 50 per cento, se derivante da atto terroristico (art. 1, co. 494 e 495 della **legge n. 147 del 2013**);

✓ l'estensione ai trattamenti pensionistici spettanti alle vittime del dovere e ai loro familiari superstiti di benefici fiscali in materia di esenzione dall'imposta sui redditi, circa il trattamento speciale di reversibilità e l'aumento figurativo di dieci anni del versamento dei contributi per chi abbia subito un'invalidità permanente della capacità lavorativa (art. 1, co. 211 della **legge n. 232 del 2016**).

Sono interventi inseriti in leggi finanziarie o di bilancio.

a cura di L. Borsi

L'ultima nota breve:

Promozione del recupero dei rifiuti in mare per l'economia circolare ("Legge SalvaMare" AC 1939 - Documentazione per l'attività consultiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali (n. 138 - ottobre 2019)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it