



Tipizzazioni normative della vittima: vittime del dovere, terrorismo e criminalità organizzata

Avv. Sabrina Mariotti

La tutela della vittima attiene alla sfera dei diritti fondamentali della persona poichè il reato in quanto tale crea una spaccatura nell'equilibrio del singolo individuo ma anche nell'equilibrio stesso dell'ordinamento.

Per questo lo Stato prevede, in ossequio all'impegno assunto, non solo di riconoscere ma anche di garantire i diritti del singolo individuo, cercando di ristabilire l'equilibrio che il reato ha sbilanciato.

Da un lato interviene con il processo, con la ricerca della verità processuale e l'individuazione del responsabile; dall'altro, proprio perché il principio personalista è collegato indissolubilmente con quello di solidarietà, deve predisporre delle tutele adeguate affinché venga ristabilita la situazione antecedente al fatto di reato.

Questo comporta inevitabilmente una risposta differente in relazione al differente fatto di reato, poiché una tutela standardizzata non può essere ritenuta effettiva.

Appare ovvio che le vittime necessitano di un supporto non solo legale, ma anche psicologico e in alcuni casi anche una tutela risarcitoria o assistenziale.



Si parla di tipizzazioni anche in vittimologia.

Originariamente la tipizzazione delle vittime rispondeva alla necessità di studiare e capire la vulnerabilità di alcuni soggetti in relazione a fattori biologici, psicologici, socio-economici, politici, ecc., per stabilire la probabilità di alcune categorie di subire un reato.

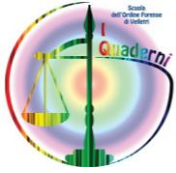
Oggi si sta virando più verso una valutazione delle medesime caratteristiche ma allo scopo di predisporre una tutela e un supporto mirato, per impedire che le conseguenze del crimine possano aggravarsi.

Oggi si parla di vittimologia dell'azione, volta ad ottenere interventi concreti a sostegno delle vittime.

La nostra Costituzione quindi ben si sposa con queste nuove necessità e questa sensibilità accresciuta verso la vittime.

Nell'ordinamento italiano non esiste a tutt'oggi una normativa generale sostanziale a tutela di tutte le vittime dei reati, mentre sono state nel tempo adottate misure e forme di assistenza, sostegno e informazione a favore **di alcune vittime di "specifici" illeciti** (in particolare, terrorismo e criminalità organizzata) o **di vittime "qualificate"** in ragione della riconducibilità della lesione subita all'espletamento di funzioni istituzionali da parte di dipendenti pubblici (le vittime del dovere).

Recentemente è giunta la spinta della stessa Comunità Europea che impone un obbligo risarcitorio sussidiario a favore delle vittime di reati intenzionali e violenti, limitato ai casi in cui non risulta possibile l'escussione del colpevole perché ignoto od incapiente, per ragioni d'equità e di solidarietà sociale.



Vero è che lo Stato Italiano è stato oggetto di una procedura di infrazione per mancato recepimento della direttiva 2004/80/CE e la Cassazione con sentenza del 24 novembre 2020 n.26757 ha riconosciuto la violazione manifesta e grave dell'obbligo imposto con correlativo diritto al risarcimento del danno¹.

Peraltro a supporto della condanna la stessa Corte di Cassazione sottolinea come il Legislatore ha, già da tempo, provveduto a disporre un sistema solidaristico di sostegno per quelle che erano e sono considerate le fattispecie criminose di maggior allarme sociale, riferendosi specificatamente alle Vittime del Dovere, terrorismo e criminalità organizzata.

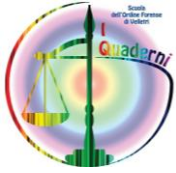
Quindi appare evidente che l'esame dell'evoluzione normativa che ha coinvolto la prima disposizione a tutela di specifiche categorie di Vittime può essere utile per comprendere quali possono essere gli strumenti effettivi di tutela e ponderare meglio i possibili futuri interventi normativi a favore delle vittime in generale.

Infatti, gli interventi normativi che si sono susseguiti negli ultimi quarant'anni sono stati mal coordinati tanto da compromettere la tenuta di tutto il sistema.

Occorre partire dalla definizione di Vittime del Dovere, del terrorismo e della criminalità organizzata per poi definire la tipologia e la natura delle provvidenze che, sebbene simili, rispondono a scopi differenti.

¹ La Direttiva del 2004 imponeva agli stati membri di predisporre entro il luglio 2005 un sistema di indennizzi per le vittime di reati violenti e intenzionali impossibilitate ad ottenere il risarcimento dei danni dall'autore.

L'Italia ha predisposto tale sistema ma solo con la Legge 7 luglio 2016 n.122 quindi con un innegabile ritardo. A sostegno di tale ritardo veniva portata la normativa a favore delle Vittime del dovere, del terrorismo e della criminalità organizzata.



Le Vittime del Dovero vedono un primo riconoscimento nel 1921 con il regio decreto 261 che però non definiva specificatamente i soggetti destinatari del fondo per le elargizioni a favore famiglie dei funzionari di pubblica sicurezza, ufficiali della Regia guardia e Reali carabinieri, agenti investigativi, Regie guardie e Reali carabinieri vittime del dovere.

Le vittime del dovere sono invece definite compiutamente dalla Legge 466/80 che li descrive come gli appartenenti alle istituzioni, forze dell'ordine o armate nonché la magistratura, che sono rimasti invalidi o sono caduti in attività di servizio, per ferite riportate in conseguenza di azioni terroristiche o criminose o in servizio di ordine pubblico, in operazioni di polizia preventiva o repressiva o all'espletamento di attività di soccorso.

Questa è la prima definizione completa ed esaustiva delle Vittime del Dovero.

In questo primo vero atto normativo, oltre alla definizione dei soggetti beneficiari, vengono previste delle forme di tutela specifiche:

- una speciale elargizione di 100 milioni di lire
- un contributo per le spese funerarie di 1 milione di lire
- il diritto all'assunzione presso le pubbliche amministrazioni con precedenza su ogni altra categoria.

Le forme di sostegno sopra citate erano operative solo in caso di invalidità superiore all'80% o in caso di morte. In tal ultima ipotesi i benefici venivano riconosciuti ai superstiti e nell'ordine a:

- coniuge e figli a carico
- figli
- genitori
- fratelli e sorelle se conviventi e a carico



La Corte di cassazione civile, sez. III, 30 gennaio 1990 n. 632 che identifica perfettamente l'ambito in cui operano tali benefici *"...esprimono la solidarietà nazionale con le persone immediatamente e gravemente colpite da flagelli che investono essenzialmente l'intera comunità, che in quei malcapitati si identifica e che incolpevolmente li subisce. Esse hanno affinità con quelle che prevedono pensioni, assegni o indennità di guerra, manifestazioni di un altissimo dovere morale e sociale, di civismo che si radica alle basi stesse della nazione e nel concetto di patria, le quali prescindono dalla qualificazione dei fatti occasionanti, se o meno in termini di illecito, e dalla portata economica degli effetti di essi, se riconducibile o non sub specie danni."*

Anche la Corte Costituzionale con la sentenza 762 del 1988 riconosce una finalità solidaristica al diritto di precedenza e preferenza riservato alle Vittime del dovere nel collocamento mirato².

Tuttavia la natura di tali provvidenze è sempre stata slegata dagli anni di servizio prestati dalla Vittima, dalla contribuzione versata o dai redditi percepiti dalla vittima o dai superstiti.

Le modalità con cui vengono riconosciuti i benefici a queste Vittime qualificate sembrano molto più simili ai benefici economici collegati alle onorificenze ancora oggi esistenti. Tali benefici, se così si vogliono chiamare, premiano un gesto eroico, un sacrificio non comune, a cui pochi sono disposti; non cercano di reintegrare la perdita subita.

² Proprio tale beneficio è oggi esteso agli orfani di vittime di femminicidio e alle vittime del covid 19, così come ai testimoni di giustizia e ai superstiti dei caduti sul lavoro



L'evoluzione normativa successiva e lo strappo tra vittime del dovere e quelle del terrorismo e della criminalità organizzata invece porteranno a qualificare i benefici a favore delle vittime di particolari reati quali veri e propri risarcimenti, volti a reintegrare i danni, patrimoniali e non patrimoniali subiti.

Tale normativa, sebbene utilizzi terminologie già in uso, persegue lo scopo precipuo di indennizzare tutti coloro che sono stati colpiti da atti di terrorismo o dalla criminalità organizzata.

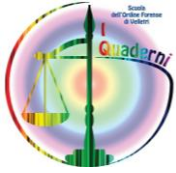
Infatti a seguito un periodo storico scosso da eventi drammatici – gli anni di piombo e le stragi mafiose - il Legislatore ha introdotto, con la Legge n. 302/90 e la Legge n. 407/98, una serie di provvidenze che tutelano coloro che hanno subito un'invalità o il decesso a causa delle forme più gravi di eversione dell'ordinamento democratico.

Proprio in questo momento occorre avvedersi che le figure vittima del dovere e vittima del terrorismo/criminalità organizzata sono ben distinte con conseguente differenziazione sia delle finalità sia della natura dei benefici collegati.

La ratio sottesa alle due normative appare evidente se correttamente esaminata la genesi della differente normativa: i benefici per le vittime del terrorismo/criminalità organizzata si configurano come forme di “risarcimento”.

In particolare la normativa introdotta negli anni '90 tutela **“chiunque”** rimanga coinvolto in un atto di terrorismo o mafioso, senza che vi sia la specifica richiesta di un'azione, eroica o meno.

Le forme di sostegno vengono previste per tutti i cittadini, come forma di ristoro per un danno subito da coloro che in quegli anni erano vittime collaterali nella lotta che imperversava tra Stato e Antistato.



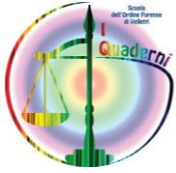
I benefici cambiano in maniera importante:

- la speciale elargizione, elevata a 150 milioni di lire e poi portata con la legge 206 del 2004 all'attuale somma di 200 mila euro,
- la speciale elargizione viene corrisposta in 2000 euro per punto percentuale a favore degli invalidi, senza una soglia minima di percentuale,
- il collocamento mirato,
- l'esenzione delle spese sanitarie,
- le borse di studio per i figli e gli orfani,
- il patrocinio a carico dello Stato,
- l'esenzione dell'Irpef per le pensioni,
- due assegni vitalizi, il primo introdotto nel '98 di 500 euro e il secondo nel 2004 di 1033 euro

A questi benefici si aggiungono, con la Legge 206 del 2004, i benefici pensionistici quali ad esempio i 10 anni contributivi validi per la pensione e il TFR.

La natura essenzialmente risarcitoria viene confermata dalla Legge 302/90 e dalla previsione espressa dell'art. 10 del diritto di surroga dello Stato in caso di diritto al risarcimento del danno e dall'art. 13 che prevede il divieto di cumulo con ulteriori provvidenze pubbliche.

Se ad un primo esame non pare ci possano essere problemi nello stabilire per due categorie di vittime differenti, una differente tutela, dall'altro non può sfuggire un particolare.



Le vittime del dovere sono dirette destinatarie di queste norme di favore poiché è inevitabile il loro coinvolgimento in operazioni di prevenzione o repressione dei fenomeni terroristici o mafiosi.

Da questo momento in poi i binari tra le due categorie di vittime si separano, non solo in termini di tutela ma anche all'interno della medesima categoria qualificata delle Vittime del Dovere si attua una discriminazione non superabile.

Viene da sé che la nostra Costituzione consente trattamenti differenziati ma affinché ciò sia coerente con le previsioni dell'art. 3 le differenze devono essere ragionevoli: se la Legge 466/80 non prevedeva distinzione in funzione dell'evento generatore di status ma identificava la vittima nel ruolo al servizio dello Stato, nel rischio a cui sono sottoposti coloro che svolgono attività di polizia o soccorso, la legislazione successiva, forse involontariamente spinta da necessità più emotive, di fronte al medesimo danno e al medesimo soggetto/ vittima, dispone invece una tutela differenziata in ragione della matrice criminosa dell'evento.

A seguito dell'introduzione della nuova normativa a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata si è creata una disparità di trattamento irragionevole tra le Vittime del dovere che, in servizio, venivano colpite da un atto criminale comune, terroristico o mafioso.

Le tutele sono decisamente differenti: oltre alla gradazione della speciale elargizione, sono stati introdotti degli assegni vitalizi e dei benefici pensionistici.

Proprio tale evidenza ha condotto negli anni 2000, ad una progressiva richiesta di equiparazione tra categorie di vittime del dovere.



La Legge 266 del 2005 è stato il primo passo poiché il Legislatore ha previsto una *"progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità organizzata e del terrorismo"* ridefinendo le Vittime del Dovere e ponendo i primi passi verso l'equiparazione.

Pertanto, attraverso norme frammentarie e spesso mal coordinate, sono state estese alle Vittime del Dovere singole provvidenze già previste per le vittime del terrorismo dalla normativa di riferimento (Legge 206 del 2004).

I primi interventi hanno esteso un assegno vitalizio e la speciale elargizione in maniera graduale alla percentuale di invalidità, il collocamento mirato e l'esenzione dei farmaci; poi è stato esteso il secondo assegno vitalizio e, in ultimo, nel 2017, l'esenzione Irpef delle pensioni.

Le modalità di estensione poi di singoli benefici, oltre a creare evidenti problemi di coordinamento, sfociati in numeroso contenzioso sulle modalità di corresponsione dei benefici, ha condotto a unificare anche la natura stessa dei benefici.

In realtà tale estensione di scopo non può essere operata, poiché la ratio sottesa, originariamente ma anche attualmente, ai tali benefici, non è l'evento lesivo causato da una mano criminale, più o meno titolata, che può condurre all'invalidità o alla morte, ma il gesto eroico e lo spirito di sacrificio che hanno guidato l'azione della vittima, spingendola oltre un limite non comune: salvare l'altro anche a scapito della propria vita.



Tuttavia oltre al dovere di solidarietà, la normativa specifica oggi deve rispondere anche ad altri principi costituzionali: il principio di uguaglianza formale e sostanziale sancito dall'articolo 3 della Costituzione poiché la irragionevole disomogeneità di trattamento appare in netto contrasto con il valore della dignità umana e impedisce lo sviluppo del principio personalista.

Questo ha causato un cortocircuito normativo e giurisprudenziale di particolare rilievo che pesa non solo sulle Vittime che devono affrontare giudizi per l'ottenimento di quanto previsto dalla normativa, aumentando il rischio di vittimizzazione secondaria, ma anche per le finanze stesse dello Stato, neutralizzando lo scopo ultimo della normativa: fornire tutela alle vittime.

Questo discorso induce a pensare che anche nella redazione di testi normativi a favore delle vittime il Legislatore deve prestare maggior attenzione affinché lo scopo perseguito venga raggiunto, senza meccanismi astrusi, senza ingorgare il sistema amministrativo e stabilendo norme e principi chiari, così da evitare di ingolfare anche il sistema giudiziario che, a digiuno di normativa tanto settoriale, dà luogo a sentenze così difformi da imporre alle vittime anni di lunga attesa per giungere ad un intervento chiarificatore della Corte Suprema.