

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2393

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GRANDE, CABRAS, EHM, EMILIOZZI, MIGLIORE, PALAZZOTTO,  
QUARTAPELLE PROCOPIO, ROMANIELLO, SURIANO**

Delega al Governo per l'adozione di un testo unico in materia di benefici in favore delle vittime di atti di terrorismo compiuti in Italia e fuori del territorio nazionale nonché di atti di criminalità di tipo mafioso

*Presentata il 19 febbraio 2020*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge prevede una delega al Governo per l'adozione di un testo unico per il riordino della normativa vigente in materia di benefici economici, fiscali e previdenziali riconosciuti dallo Stato italiano alle vittime superstiti e ai familiari e congiunti delle vittime decedute a causa di atti di terrorismo, avvenuti in Italia e all'estero, nonché alle vittime superstiti e ai familiari e congiunti delle vittime decedute a causa di atti di criminalità organizzata di tipo mafioso.

La legislazione in materia è oggi costituita da un complesso *corpus* normativo, formatosi soprattutto a partire dalla fine degli anni '70, che ha registrato numerosi interventi legislativi (anche a livello regio-

nale). A causa di una lunga serie di eventi, molte persone sono state uccise o ferite. A decorrere dal 1969, in Italia furono compiuti numerosi attentati, il primo dei quali fu la strage alla Banca nazionale dell'agricoltura in piazza Fontana a Milano il 12 dicembre 1969, definita la « madre di tutte le stragi » (17 morti e 88 feriti: l'attentato più cruento di quegli anni e il secondo più sanguinoso di sempre in Italia dopo la strage di Bologna del 1980); tra le altre stragi si ricordano:

22 luglio 1970: strage di Gioia Tauro (6 morti e 66 feriti);

28 maggio 1974: strage di piazza della Loggia a Brescia (8 morti e 102 feriti);

4 agosto 1974: strage dell'Italicus (treno espresso Roma-Brennero, 12 morti e 105 feriti);

2 agosto 1980: strage della stazione di Bologna (85 morti e 200 feriti).

La stagione degli attentati di matrice eversiva che hanno colpito in passato il nostro Paese ha indotto il legislatore, in particolare all'indomani della strage di Bologna del 2 agosto 1980, ad adottare un primo strumento normativo per l'indennizzo delle vittime sopravvissute e dei familiari e congiunti delle vittime decedute: la legge 13 agosto 1980, n. 466, cui è seguita la legge 20 ottobre 1990, n. 302, volta a estendere alle vittime della criminalità organizzata di tipo mafioso i medesimi benefici economici elargiti alle vittime del terrorismo.

Dopo successivi interventi volti a riconoscere i medesimi benefici alle vittime della strage di Ustica (legge 8 agosto 1995, n. 340) e della « banda della Uno bianca » (legge 31 marzo 1998, n. 70), si è giunti a due strumenti normativi fondamentali, tuttora in vigore: la legge 23 novembre 1998, n. 407, recante « Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata », e la legge 3 agosto 2004, n. 206, recante « Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice ». Con successive normative (articolo 34 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e articolo 2, commi 105 e 106, della legge 24 dicembre 2007, n. 244) alcuni benefici già riconosciuti alle vittime del terrorismo sono stati concessi anche alle vittime della criminalità organizzata.

La continua esigenza di adeguare le norme ai tempi e alle specifiche circostanze e la copiosa produzione giurisprudenziale hanno indotto il legislatore italiano a intervenire nel tempo, anche a più livelli nella gerarchia delle fonti del diritto, fino a sviluppare un *corpus* normativo assai articolato, che coinvolge le competenze di importanti amministrazioni dello Stato: Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Ministero dell'interno,

Ministero della giustizia, Ministero della difesa e Istituto nazionale della previdenza sociale.

L'evoluzione della normativa ha, in particolare, subito un salto di qualità quando il nostro Paese si è confrontato con attentati terroristici di matrice fondamentalista di cui sono caduti vittime connazionali che si trovavano all'estero per motivi di studio o di lavoro o per vacanza.

L'elenco dei morti italiani per mano terroristica all'estero è lungo e risale almeno al 2003, quando un connazionale muore il 16 maggio 2003 a Casablanca, in Marocco. Negli anni successivi moriranno altri nostri connazionali in Arabia Saudita (il 30 maggio 2004); in Egitto (il 7 ottobre 2004 nell'attentato contro l'hotel Hilton di Taba e il 23 luglio 2005 negli attentati terroristici a Sharm el Sheikh); a Londra (il 7 luglio 2005 negli attentati alla metropolitana di Londra); in Israele (il 10 agosto 2006); in India (il 26 novembre 2008 a Mumbai e il 13 febbraio 2010 a Fune).

Il biennio 2015-2016 è un biennio di morte per molti Paesi europei e l'Italia non è risparmiata in termini di sangue versato da nostri connazionali. Il 18 marzo 2015 quattro cittadini italiani muoiono insieme ad altri turisti stranieri nell'attentato che un commando di terroristi affiliati allo Stato islamico commette presso il Museo del Bardo di Tunisi. A Kabul, in Afghanistan, il 13 maggio 2015, un nostro connazionale è, insieme alla sua compagna di origini kazake, una delle 14 vittime dell'attacco rivendicato dai talebani a una *guesthouse* di Kabul. È poi la volta di Dacca, in Bangladesh, quando, il 28 settembre 2015, un cooperante italiano è ucciso da militanti del Daesh mentre fa *jogging*. Una nostra connazionale è, invece, una delle 93 vittime dell'attentato presso il locale parigino Bataclan dove, il 13 novembre 2015, era andata con il suo fidanzato per assistere a un concerto. Il 15 gennaio 2016, un bambino di soli nove anni, figlio del proprietario di un ristorante italiano, muore insieme alla madre ucraina, alla zia e alla nonna in un attacco di Al Qaeda a Ougadougou, in Burkina Faso. Il 22 marzo 2016, a Bruxelles, una nostra connazionale resta uccisa, in-

sieme ad altre persone, a seguito dell'azione di un attentatore suicida che si fa esplodere alla stazione della metropolitana di Maelbeek, qualche minuto dopo gli attacchi all'aeroporto di Zaventem.

Tra atroci sofferenze perdono la vita a Dacca, il 1° luglio 2016, ben 9 nostri connazionali, quando i terroristi del Daesh assaltano un ristorante frequentato da stranieri e situato in prossimità di varie rappresentanze diplomatiche, tra cui quella italiana.

La lista dei morti prosegue con le 6 vittime italiane che la sera del 14 luglio 2016 a Nizza vengono travolte da un camion che si abbatte sulla folla in quel momento a passeggio sulla *promenade des Anglais*. A Berlino, il 19 dicembre 2016, un camion si lancia sulla folla presso un mercatino natalizio, provocando 12 morti, tra cui un'italiana; a Barcellona, il 17 agosto 2017, in occasione dell'attentato sulle *ramblas* muoiono due nostri connazionali e un'italo-argentina. Da ultimo, muore a Strasburgo, l'11 dicembre 2018, dopo tre giorni di agonia, un giovane giornalista italiano colpito dai proiettili sparati da un terrorista suo coetaneo.

Per la prima volta, il 9 maggio 2017, l'allora Presidente del Senato della Repubblica Pietro Grasso decide di estendere alle vittime sopravvissute di questa spaventosa serie di attentati terroristici avvenuti al di fuori del territorio nazionale l'invito alla celebrazione del « Giorno della memoria delle vittime del terrorismo », che ogni anno si tiene a Palazzo Madama nell'anniversario della morte di Aldo Moro.

Le vittime del terrorismo internazionale sono state ricevute al Quirinale, dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, e anche alla Camera dei deputati, dalla Commissione affari esteri e comunitari, nel 2017 e di nuovo nel 2019, dove ogni volta hanno chiesto con insistenza un intervento per semplificare e facilitare i percorsi amministrativi volti alla concessione dei benefici previsti dalla legge. L'appello, immediatamente raccolto da tutte le forze politiche, è apparso fin da subito comprensibile e fondato: le stragi hanno segnato per sempre la vita di numerose famiglie, colpite nel pro-

fondo degli affetti e in molti casi private all'improvviso di essenziali fonti di reddito o costrette a confrontarsi con mutilazioni, menomazioni e difficoltà quotidiane di ogni sorta. Dall'altra parte, chi amministra il denaro pubblico ed è per questo esposto a severi controlli e al vaglio della Corte dei conti non può fare a meno di operare, nell'interesse della collettività, assicurando il rigoroso rispetto delle leggi, la correttezza del procedimento e l'oculata gestione delle risorse.

Questo impegno non può non essere stringente se si considera che l'Italia detiene a livello europeo un primato nella tutela delle vittime delle stragi terroristiche o della criminalità organizzata in quanto, oltre agli importi dovuti *una tantum* a titolo di indennizzo, riconosce il diritto a vitalizi e ad assegni periodici, oltre a un'ampia gamma di benefici di carattere fiscale e previdenziale.

Con il ruolo di capofila del Ministero dell'interno e, in particolare, della Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 302 del 1990; degli articoli 3, comma 2, e 5, commi 1, 3 e 4, della legge n. 206 del 2004; dell'articolo 2, commi 4, 5 e 6, della legge n. 407 del 1998 e dell'articolo 2, commi 105 e 106, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) – sono stati, infatti, previsti numerosi benefici economici, fiscali e previdenziali, dei quali si indicano di seguito i principali:

una speciale elargizione, rapportata percentualmente all'entità del danno sofferto, fino a un massimo di 200.000 euro, esente dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), in favore di chiunque subisca un'invalidità permanente (o dei suoi familiari in caso di morte);

due assegni vitalizi (l'uno di importo pari a 500 euro mensili e l'altro di importo pari a 1.033 euro mensili, entrambi soggetti a perequazione automatica ed esenti dall'IRPEF), in favore dei soggetti portatori di un'invalidità permanente non inferiore a un quarto della capacità lavorativa e dei familiari superstiti; i predetti assegni vita-

lizi sono concessi, nel caso di vittime di terrorismo con invalidità non inferiore al 50 per cento, oltre che alla vittima, anche al coniuge e a tutti i figli;

benefici pensionistici per la vittima, per il coniuge e per alcune categorie di parenti, indipendentemente dalla percentuale di invalidità riconosciuta alla vittima, tra i quali l'aumento figurativo di dieci anni di versamenti contributivi utili ad aumentare l'anzianità pensionistica maturata e l'incremento del trattamento di fine rapporto;

collocamento obbligatorio, con precedenza rispetto ad ogni altra categoria e con preferenza a parità di titoli;

borse di studio;

esenzione dal pagamento del *ticket* sanitario (solo per le vittime del terrorismo);

cosiddetta «clausola oro» applicata sui trattamenti pensionistici erogati alla vittima dell'evento terroristico e, al suo decesso, sui trattamenti ai superstiti derivanti dai predetti trattamenti, ma anche sui trattamenti diretti dei familiari (solo per le vittime del terrorismo);

attribuzione di due annualità (comprehensive della tredicesima mensilità) ai superstiti aventi diritto alla pensione di reversibilità o aventi diritto alla pensione indiretta;

esclusione dal novero delle prestazioni che concorrono a formare il reddito imponibile ai fini dell'IRPEF della speciale elargizione, degli assegni vitalizi, del trattamento speciale di reversibilità corrisposto ai superstiti dei caduti e delle pensioni privilegiate erogate per causa di servizio alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, nonché della pensione maturata a seguito dell'aumento figurativo di dieci anni del versamento dei contributi riconosciuto a coloro che abbiano subito un'invalidità permanente della capacità lavorativa, causata da atti di terrorismo e dalle stragi di tale matrice, e ai loro familiari.

La stratificazione delle norme e le delicate prassi interpretative appaiono oggi aggravare eccessivamente il compito del cittadino già gravemente colpito e tuttavia chiamato a reagire prontamente, a volte fin dalle prime ore dopo l'accadimento, a tutela dei propri diritti per accedere alla gamma dei benefici previsti dalla legge.

Nel caso dei reati commessi all'estero, il compito del cittadino e dell'amministrazione statale è ulteriormente complicato dall'interazione della normativa nazionale con quella degli Stati esteri di volta in volta coinvolti, dovendosi preservare il fondamentale principio secondo cui l'indennizzo può essere elargito soltanto una volta e non da più Stati contestualmente. Un profilo di particolare delicatezza concerne, in particolare, il nesso stretto che sussiste tra il procedimento amministrativo nazionale e la sentenza pronunciata dallo Stato estero, ancorché non definitiva, che rappresenta il requisito fondamentale per accedere al 100 per cento delle elargizioni previste nel nostro sistema. La *ratio* è quella di evitare che la vittima di un atto terroristico possa ottenere, per il medesimo evento, più benefici di quanti la legge ritenga « congrui » a « ristorare » il pregiudizio subito e a garantire la sussistenza della vittima stessa o dei suoi superstiti.

Occorre, inoltre, che l'entità e l'ammontare dei benefici, economici e no, previsti per le vittime di episodi terroristici all'estero siano i medesimi di quelli che la normativa prevede per le vittime di eventi terroristici avvenuti nel territorio dello Stato: sia perché l'ammontare dei benefici non può dipendere dal luogo in cui si è verificato l'evento, sia perché il pregiudizio subito e le esigenze economiche per il sostentamento della vittima o dei suoi superstiti sono le stesse.

La normativa delegata dovrà, pertanto, individuare il giusto bilanciamento tra tutte le esigenze, scongiurando ogni disparità di trattamento tra vittime italiane in ragione del diverso Stato estero coinvolto, nonché tra vittime colpite all'estero e vittime, italiane e no, colpite nel territorio nazionale da reati di terrorismo o di criminalità organizzata.

Va in questa direzione l'abrogazione dell'articolo 1, comma 219, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha introdotto una norma preferenziale per le sole vittime degli attentati di Dacca del 1° luglio 2016, alle quali ha assicurato l'esonero dal rispetto del requisito della sussistenza di una sentenza del tribunale estero, seppure non definitiva, recando un grave nocumento al principio di uguaglianza e alla parità di trattamento tra tutte le vittime e i familiari superstiti dei diversi e numerosi attentati terroristici avvenuti al di fuori dei confini nazionali, come pure rispetto alle vittime di attentati terroristici o di criminalità mafiosa avvenuti in Italia.

Tutto ciò premesso, con la presente proposta di legge si intende, da un lato, delegare il Governo all'adozione di un testo unico che riordini e semplifichi la normativa vigente e, da un altro lato, provvedere affinché il cittadino colpito da eventi terroristici sia messo immediatamente nelle condizioni di conoscere i propri diritti e reagire correttamente e nei tempi prescritti grazie, quanto ai reati avvenuti al di fuori

del territorio nazionale, al necessario sostegno della rete diplomatico-consolare, che costituisce il primo terminale dello Stato italiano all'estero, insieme all'Unità di crisi istituita presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Infine, sempre per quanto riguarda gli eventi terroristici avvenuti all'estero, nel compiere questo sforzo la nuova normativa dovrà affidare l'individuazione della matrice dell'evento (articolo 1, comma 1, della legge n. 302 del 1990) alla procura della Repubblica di Roma, i cui pronunciamenti sono decisivi per il riconoscimento della natura terroristica dei reati e per il conferimento dei primi benefici nelle more dell'acquisizione della sentenza definitiva.

Occorrerà, in generale, assicurare che l'azione collettiva delle diverse componenti dell'amministrazione dello Stato sia improntata alla massima celerità ed efficienza al fine di corrispondere in tempi congrui alle esigenze dei nostri connazionali che a causa di quelle drammatiche circostanze versano in condizioni di grave difficoltà materiale, morale e psicologica.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

*(Delega al Governo)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante un testo unico delle norme in materia di elargizione di benefici alle vittime di atti di terrorismo, commessi in Italia o al di fuori del territorio nazionale, o di atti di criminalità organizzata di tipo mafioso, contemperando le esigenze solidaristiche in favore delle vittime con le esigenze di contenimento della spesa.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* rivedere i criteri di attribuzione dei benefici, economici e no, in favore della vittima ferita e dei familiari della vittima ferita o deceduta, subordinandone la concessione al possesso della cittadinanza italiana al tempo dell'evento e all'iscrizione del cittadino all'anagrafe della popolazione residente o all'anagrafe degli italiani residenti all'estero al tempo dell'evento, nonché, per le vittime straniere e per i loro familiari, alla titolarità, al momento dell'evento o anche successivamente, di una posizione contributiva obbligatoria in Italia; alla normativa in materia di reversibilità pensionistica, con riferimento al permanere dei benefici nel tempo; alla sola situazione familiare esistente al tempo dell'evento; alla percentuale di invalidità accertata dallo Stato estero in cui si è verificato l'evento, laddove verificata, con riferimento alle vittime di terrorismo all'estero;

*b)* apportare le necessarie modifiche in relazione alle diverse situazioni familiari esistenti, provvedendo alla concessione dei benefici secondo i parametri indicati alla lettera *a*);

c) assicurare, per quanto concerne i civili italiani coinvolti in eventi di terrorismo avvenuti all'estero, che il riordino della materia eviti ogni disparità di trattamento tra le vittime in ragione del diverso Stato estero coinvolto, nonché tra vittime italiane colpite all'estero e vittime, italiane e no, colpite nel territorio nazionale, prevedendo esplicitamente che le vittime di terrorismo all'estero non possono avere diritto a benefici sia dallo Stato estero in cui è avvenuto l'evento sia dallo Stato italiano;

d) indicare la data della domanda quale momento dal quale far decorrere i benefici, economici e no;

e) precisare quali siano le limitazioni alla concessione dei benefici, economici e no, e, in particolare, prevedere la loro non trasmissibilità ereditaria;

f) per i civili italiani coinvolti in eventi di terrorismo avvenuti all'estero, porre a carico del Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze la predisposizione di un prontuario omogeneo la cui pubblicazione con modalità telematica è posta a carico del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale tramite la rete diplomatico-consolare, finalizzato a rendere immediatamente conoscibili e accessibili alle vittime superstiti e ai loro familiari e congiunti aventi diritto tutte le informazioni per la presentazione delle istanze volte alla concessione dei benefici previsti dalla legge da parte delle competenti amministrazioni;

g) porre a carico del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale la redazione della lista delle vittime italiane per gli eventi di terrorismo avvenuti all'estero, prevedendo a tale fine che, nel rispetto dei vigenti obblighi internazionali, il medesimo Ministero possa effettuare verifiche sulla documentazione presentata dai richiedenti presso le competenti autorità dei Paesi esteri in cui sono accaduti eventi di terrorismo in cui vi sono state vittime italiane;

h) per gli eventi di terrorismo avvenuti all'estero che hanno coinvolto civili

italiani, stabilire la necessità del preliminare parere vincolante della procura della Repubblica di Roma circa la matrice dell'evento criminoso per la definizione del procedimento di corresponsione dei primi benefici economici, fatto salvo quanto stabilito dalla sentenza, ancorché non definitiva, emessa sull'evento dall'autorità giudiziaria dello Stato estero in cui il medesimo si è verificato;

*i)* coordinare, sotto il profilo formale e sostanziale, le disposizioni legislative vigenti, apportando le opportune modifiche volte a garantire e a migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa in materia;

*l)* indicare espressamente le norme abrogate.

3. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro della giustizia e con il Ministro della difesa. Sullo schema del decreto legislativo è acquisito il parere del Consiglio di Stato, che è reso nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. Le Com-

missioni parlamentari possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto legislativo può comunque essere adottato.

4. L'articolo 1, comma 219, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, è abrogato.

Art. 2.

*(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Dall'attuazione della delega di cui all'articolo 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*18PDL0094870\*