APPROFONDIMENTO CIVILE

Vittime del dovere: profili normativi, interpretativi e problematiche applicative

Data pubblicazione: 17/12/2025

Autore: Avv. Roberto Francesco Iannone

Categoria: Civile

Contenuto

Le disposizioni di cui ai commi 563 e 564 dell'art. 1 della L. 23 dicembre 2005, n. 266.

L'articolo esamina in profondità i commi 563 e 564 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 (Legge finanziaria 2006), che hanno introdotto la disciplina delle "vittime del dovere" ed i relativi equiparati. Dopo un richiamo al testo normativo e alla finalità storica della riforma, si passa all'analisi sistematica: campo di applicazione materiale e soggettivo, rapporto con la disciplina del riconoscimento della causa di servizio, profili di compatibilità costituzionale e di sistema, giurisprudenza recente (con particolare riferimento alla giurisprudenza di legittimità che ha precisato i criteri di riconoscimento), problemi applicativi più ricorrenti (onere probatorio; nesso di causalità; valutazione delle "particolari condizioni ambientali od operative"; ricadute risarcitorie e previdenziali) e proposte di ricostruzione ermeneutica e riformistica.

1. Premessa: collocazione normativa e finalità

L'art. 1 della legge n. 266/2005 è noto principalmente per le sue disposizioni finanziarie relative alla formazione del bilancio, ma i commi 563-565 hanno inciso in modo sostanziale sul riconoscimento delle cd. "vittime del dovere" e su una categoria di soggetti equiparati che hanno subito infermità o decesso in relazione a missioni di servizio. Le norme hanno un forte rilievo pratico perché incidono su benefici economici, agevolazioni fiscali e riconoscimenti civili e amministrativi spettanti a pubblici dipendenti e loro eredi.

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

2. Testo e portata letterale dei commi 563 e 564

Comma 563 definisce i soggetti destinatari della nozione di “vittime del dovere”: pubblici dipendenti deceduti o divenuti permanentemente invalidi in conseguenza di eventi verificatisi nello svolgimento di talune attività tipizzate (contrasto alla criminalità, servizi di ordine pubblico, vigilanza di infrastrutture, operazioni di soccorso, attività di tutela della pubblica incolumità, azioni in contesti di impiego internazionale). Tale previsione è normativa centrale per l’assegnazione di particolari benefici e qualificazioni. Comma 564 dispone l’equiparazione ai soggetti di cui al comma 563 di coloro che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o ne siano deceduti in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, dentro e fuori i confini nazionali, purché il danno sia riconosciuto dipendente da causa di servizio «per le particolari condizioni ambientali od operative». In altre parole, il comma estende la nozione a soggetti coinvolti in missioni la cui pericolosità non è necessariamente rappresentata da eventi ostili, ma da condizioni ambientali/operative rilevanti.

3. Profilo sistematico e rapporti con altri istituti

I commi 563 e 564 si inseriscono in un quadro più ampio di tutele previste per i dipendenti pubblici vittime di eventi in servizio: il riconoscimento della causa di servizio (mediante procedure amministrative e, ove necessario, sindacali/giudiziarie), l’accesso a benefici previdenziali e indennizzi e l’attribuzione di qualifiche e status simbolici e pratici (es. benefici assistenziali, esenzioni, provvidenze speciali). Il comma 564, in particolare, amplia la portata soggettiva rispetto alla tipizzazione del comma 563, introducendo una componente fattuale (la dipendenza da causa di servizio con riferimento alle condizioni ambientali e operative) che si affianca al già tipizzato elenco di attività del comma precedente.

4. Interpretazione della nozione di “equiparati” (comma 564): chi comprende?

La lettera della norma consente di intendere come «equiparati» quei soggetti che:

hanno contratto infermità permanentemente invalidanti (o per le quali è conseguito il decesso); tali eventi sono occorsi «in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura», anche non caratterizzate da ostilità; esiste il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio; la dipendenza è determinata dalle «particolari condizioni ambientali od operative».

I punti critici interpretativi sono qui evidenti: cosa debba intendersi per «missioni di qualunque natura» e, soprattutto, qual è il contenuto probatorio e giuridico della nozione di “particolari condizioni ambientali od operative”. Sulla prima nozione la giurisprudenza e la dottrina sono abbastanza concordi nell’interpretare la nozione in senso ampio (sia missioni istituzionali tradizionali che impieghi in teatro operativo internazionale, sia attività all’estero che in patria con carattere di

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

“missione”). Sulla seconda nozione invece si gioca la partita decisiva: è un concetto materiale che richiede valutazione caso per caso e stretta connessione causale tra le condizioni ambientali/operative e l’evento dannoso.

5. La giurisprudenza recente: criteri di prova e limiti dell’applicazione

La Corte di Cassazione ha affrontato diverse questioni attinenti alla corretta applicazione del comma 563/564, chiarendo punti salienti:

Non è sufficiente che le lesioni o l’evento dannoso siano avvenuti durante lo svolgimento di una delle attività tipizzate dal comma 563: occorre una più compiuta dimostrazione del nesso di causalità con attività o condizioni che giustifichino il riconoscimento del trattamento speciale previsto. La sentenza/ordinanza della S.L. n. 15977 depositata il 15 giugno 2025 ha ribadito l’esigenza di un’onere probatorio non meramente formale, ossia la necessità che il rapporto causale sia provato con adeguata motivazione e non desunto soltanto dalla mera temporanea coesistenza dell’evento e dell’attività. La valutazione amministrativa (di riconoscimento della causa di servizio) è sindacabile dal giudice ordinario, il quale verifica la congruità motivazionale e l’adeguatezza dell’istruttoria, tenendo conto della necessità di un giudizio tecnico-medico e di eventuali accertamenti sulle condizioni operative. Ciò pone, in concreto, un onere istruttorio intenso a carico delle amministrazioni (per la documentazione) e dei ricorrenti (per dimostrare la sussistenza dei presupposti).

6. Onere della prova e strumenti probatori

Nelle controversie relative al riconoscimento come vittima del dovere o come equiparato ex comma 564, i mezzi e i livelli di prova rilevanti sono:

referti e certificazioni medico-legali (giudizi di invalidità, perizie); atti amministrativi di missione e ordini di servizio; documentazione sulla natura della missione (verbali, rapporti di comando, relazione sanitaria di bordo/di reparto); elementi di contesto (segnalazioni di rischio, avverse condizioni ambientali, dati meteorologici, analisi del teatro operativo).

La dottrina ha sottolineato che la prova deve essere coerente e connessa: ad esempio, un’invalidità da malattia insorta in missione non vale automaticamente a integrare il comma 564 se non è dimostrato che le condizioni ambientali/operative abbiano inciso significativamente sulla genesi della patologia.

7. Il nesso di causalità: criteri giuridici e tecnici

La nozione di nesso di causalità applicabile in questo contesto richiede:

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

criteri medico-legali (relazione tra esposizione e patologia, latenza, agenti causali noti), e criteri giuridici (idoneità della condotta/condizione a produrre l'evento e la sua rilevanza rispetto alla responsabilità della Pubblica amministrazione o al riconoscimento di causa di servizio).

Ne deriva che la valutazione non può essere meramente probabilistica: il giudice amministrativo o ordinario deve motivare adeguatamente come e perché le condizioni operative abbiano inciso in modo determinante o con un contributo apprezzabile. Questo conduce a un approccio integrato medico-giuridico, con frequente ricorso a consulenze tecniche d'ufficio e perizie di parte.

8. Profili problematici ricorrenti nella pratica applicativa

Dall'esame della dottrina, della prassi amministrativa e della giurisprudenza emergono alcune criticità pratiche:

Ambiguità concettuale: l'espressione «particolari condizioni ambientali od operative» è indeterminata e soggetta a interpretazioni divergenti. Ciò genera incertezza e contenzioso. Oneri istruttori: la necessità di produrre prove complesse grava sui soggetti (spesso feriti o familiari), mentre le amministrazioni possono non conservare documentazione esaustiva di missione. Difforme prassi amministrativa: differenti amministrazioni (Forze dell'Ordine, Forze Armate, enti pubblici) possono adottare criteri non uniformi di valutazione. Ciò solleva problemi di parità di trattamento. Interazione con altri istituti risarcitori: la qualificazione come "vittima del dovere" o come equiparato può incidere su diritti previdenziali, indennizzi statali e responsabilità civile dell'amministrazione; ciò rende necessario coordinare le tutele senza duplicazioni o lacune.

9. Rilievo costituzionale e di ragionevolezza

La disposizione mira a realizzare finalità di solidarietà verso chi ha subito danni nell'adempimento del dovere e a garantire tutele assistenziali. Tuttavia, la legge deve essere applicata nel rispetto dei principi di ragionevolezza, uguaglianza e proporzionalità: una estensione incontrollata o, al contrario, un'applicazione iper-restringente potrebbero essere censurabili per violazione di tali principi. La Corte costituzionale, pur non essendo intervenuta specificamente su questi commi con pronunce generiche di incostituzionalità, sottolinea di norma che norme che riconoscono benefici selettivi devono avere criteri di individuazione chiari e coerenti con l'obiettivo solidaristico. Da qui la raccomandazione ermeneutica di adottare criteri applicativi uniformi e motivati. (Si rinvia per il testo normativo e la ricostruzione storica a Normattiva e alla Gazzetta Ufficiale).

10. Proposte interpretative e riformistiche

Per mitigare i problemi emersi si possono formulare alcune proposte concrete:

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

Definizione regolamentare più puntuale: il comma 565 demandava a regolamento l'implementazione; ove il regolamento non abbia chiarito del tutto, si suggerisce l'adozione di linee-guida tecniche comuni tra Ministeri competenti per uniformare i criteri di valutazione. Standard probatori semplificati nei casi di evidenza storica: per missioni in teatri notoriamente a rischio o per esposizioni riconosciute (es. esposizione ad agenti cancerogeni in determinati teatri), introdurre presunzioni semplici o criteri probatori attenuati. Ciò ridurrebbe il contenzioso e assicurerebbe equità tra soggetti. Banco dati delle missioni e documentazione obbligatoria: imporre la conservazione sistematica e centralizzata degli ordini di servizio e dei rapporti medici di missione per facilitare l'accertamento. Coordinamento tra tutele: prevedere norme che evitino sovrapposizione indennitaria e garantiscano integrazione tra benefici (pensionistici, assistenziali, risarcitori).

11. Esempi applicativi (sintetici)

Caso A (missione internazionale non ostile, malattia insorta dopo 3 anni): la semplice coesistenza temporale non basta: occorre perizia che dimostri nesso causale e incidenza delle condizioni operative. Giudice valuta istruttoria. Caso B (esposizione nota a agente nocivo in base a documentazione di reparto): possibile applicazione di criteri più favorevoli e riconoscimento in base a presunzioni documentali.

12. Conclusioni

I commi 563 e 564 della L. n. 266/2005 rappresentano un tassello importante nella protezione dei pubblici dipendenti che subiscono danni in servizio. La loro efficacia dipende però dalla chiarezza applicativa: l'ampiezza delle formule utilizzate (in particolare «missioni di qualunque natura» e «particolari condizioni ambientali od operative») richiede una costruzione giurisprudenziale e amministrativa coerente. La giurisprudenza più recente ha posto l'accento sull'onere della prova e sulla necessità di motivazioni adeguate; le amministrazioni hanno dunque il compito di predisporre istruttorie documentali solide e i legislatori/regolatori di offrire criteri applicativi uniformi. Le proposte coerenti con la finalità solidaristica sono quelle che bilanciano la necessità di evitare abusi con la tutela effettiva di chi ha sopportato rischi e danni nel servizio pubblico.

Bibliografia essenziale (selezionata)

Testo legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Art. 1, commi 562–565) — Gazzetta Ufficiale / Normattiva. Materiale operativo e dossier su vittime del dovere — Associazioni e documenti difesa/ministeriali (es. Dip. Difesa — Speciali Benefici Assistenziali). Dottrina e raccolte online su "vittime del dovere" ed equiparati (analisi giuridiche e guide pratiche). Nota giurisprudenziale: Corte di Cassazione —

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

Ordinanza n. 15977, depositata 15 giugno 2025 (Sez. Lavoro) — chiarimenti su onere probatorio e nesso causale. Studi e articoli sul tema (siti specializzati e Centri studi): Bosetti & Gatti; osservatori su amianto e vittime del dovere.

A cura dell'avv. Fabrizio Valerio Bonanni Saraceno

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati