

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **13/2024**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

Presidente **BARBERA** - Redattore **PROSPERETTI**

Camera di Consiglio del **09/01/2024** Decisione del **10/01/2024**

Deposito del **09/02/2024** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 1801, c. 1°, del decreto legislativo 15/03/2020, n. 66.

Massime:

Atti decisi: **ord. 100/2023**

SENTENZA N. 13

ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1801 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione sesta, nel procedimento vertente tra M. M. e il Ministero della difesa, con ordinanza del 26 luglio 2021, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 9 gennaio 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 10 gennaio 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 26 luglio 2021 (reg. ord. n. 100 del 2023) il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione sesta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1801 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), che attribuisce un beneficio economico ai militari che riportino un'infermità per causa di servizio; la norma è censurata nella parte in cui subordina l'attribuzione del beneficio al fatto che il riconoscimento dell'infermità avvenga in costanza di rapporto di impiego.

2.– Il TAR rimettente rappresenta che la questione sottoposta al suo esame riguarda il richiesto annullamento di un provvedimento del Ministero della difesa con cui un appuntato scelto dei carabinieri si è visto negare il beneficio stipendiale di cui agli artt. 1801 e 2159 cod. ordinamento militare poiché il riconoscimento della sua infermità per causa di servizio, stanti i lunghi tempi di accertamento, era intervenuto quando ormai non era più in attività di servizio e non poteva, quindi, godere dell'aumento stipendiale previsto.

In particolare, il ricorrente nel giudizio principale aveva chiesto il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio in data 28 ottobre 2013 e solo successivamente, in data 28 ottobre 2014, era stato collocato in congedo per inidoneità permanente in modo assoluto; il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio gli era stata comunicata il 17 ottobre 2017 e, sulla base di essa, il 15 luglio 2018 aveva fatto la domanda di attribuzione del beneficio economico di cui all'art. 1801 cod. ordinamento militare, che l'amministrazione aveva rigettato.

3.– Il giudice rimettente evidenzia che l'art. 1801 cod. ordinamento militare prevede testualmente che per l'attribuzione degli scatti di anzianità derivanti da infermità dovuta a causa di servizio è necessario che il rapporto di derivazione causale sia riconosciuto «in costanza di rapporto di impiego».

Il dato letterale della disposizione sarebbe insuperabile e precluderebbe qualsiasi diversa interpretazione; in particolare, secondo il rimettente, l'inciso in discussione non consentirebbe di addivenire all'interpretazione avallata dalla giurisprudenza amministrativa nella vigenza dell'art. 3 della legge 15 luglio 1950, n. 539 (Applicabilità ai mutilati ed invalidi per servizio ed ai congiunti dei caduti per servizio dei benefici spettanti ai mutilati ed invalidi di guerra ed ai congiunti dei caduti in guerra), che individuava, quale presupposto per la spettanza del beneficio, l'infermità «debitamente riconosciuta», a prescindere dal fatto che tale riconoscimento fosse intervenuto dopo la cessazione del rapporto di lavoro.

3.1.– L'attuale formulazione della norma però sarebbe irragionevole poiché determinerebbe conseguenze pregiudizievoli a carico del lavoratore indipendenti dalla sua volontà e derivanti dalla durata del procedimento amministrativo per il riconoscimento dell'infermità.

L'irragionevolezza sarebbe inoltre confermata dal fatto che l'accertamento della causa dell'infermità è, necessariamente, più lungo del procedimento per il collocamento in congedo, dovendo stabilirsi con celerità se il soggetto può o meno continuare il rapporto di lavoro.

4.– Inoltre, la norma sarebbe in contrasto con l'art. 97 Cost. e con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, poiché i funzionari responsabili del procedimento potrebbero ritardarne

strumentalmente la conclusione, onde evitare l'onere economico conseguente; nonché con l'art. 32 Cost., perché il dipendente potrebbe essere indotto a procrastinare la durata del rapporto di lavoro, nonostante la sua infermità, fino al riconoscimento del suo diritto in costanza di servizio.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio deducendo l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza e la sua manifesta infondatezza; quanto all'eccezione di inammissibilità, la difesa dello Stato ha rilevato che quando il militare ha richiesto il beneficio stipendiale di cui all'art. 1801 cod. ordinamento militare, all'esito del positivo accertamento del nesso eziologico tra infermità e servizio, era già in congedo, con diritto alla fruizione della pensione privilegiata.

6.– Tale ultima circostanza determinerebbe anche la non fondatezza delle questioni poiché l'attualità del rapporto di impiego richiesta dall'art. 1801 cod. ordinamento militare deriverebbe proprio dalla natura stipendiale del beneficio economico in questione, non spettante ai dipendenti in congedo che percepiscono la pensione privilegiata di cui all'art. 1842 cod. ordinamento militare.

7.– In ogni caso, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la diversa durata dei due procedimenti amministrativi, di accertamento della causa dell'infermità e di collocamento in congedo, non sarebbe irragionevole né inficerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., poiché il primo dei due accertamenti è necessariamente più lungo del secondo, dovendo verificarsi se l'infermità vada inclusa in una delle categorie di cui alla Tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915 (Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra).

8.– Infine, in relazione alla supposta violazione dell'art. 32 Cost., la difesa statale osserva che, quand'anche il dipendente decidesse di procrastinare la durata del rapporto di impiego, l'amministrazione potrebbe, con procedimento autonomo, collocarlo in congedo, se inidoneo al servizio, in esito ai controlli medici periodicamente previsti per tali dipendenti; l'Avvocatura chiede, pertanto, il rigetto delle questioni prospettate.

Considerato in diritto

1.– Il TAR Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1801 cod. ordinamento militare nella parte in cui subordina il beneficio stipendiale previsto per i militari che abbiano contratto un'infermità dipendente da causa di servizio al fatto che il riconoscimento della suddetta dipendenza avvenga in costanza di rapporto di impiego.

In particolare, il rimettente denuncia l'irragionevolezza – e dunque il contrasto con l'art. 3 Cost. – di siffatta previsione che porrebbe a carico del lavoratore le conseguenze pregiudizievoli dell'eccessiva durata del procedimento amministrativo, così da escludere che egli possa godere del beneficio economico di sua spettanza per cause indipendenti dalla sua volontà; la suddetta condizione è, per il rimettente, ancor più irragionevole poiché gli accertamenti volti a stabilire la natura dell'infermità e la sua dipendenza da causa di servizio sarebbero sempre più lunghi di quelli necessari al collocamento in congedo del militare.

Inoltre, la previsione in esame recherebbe un *vulnus* all'art. 97 Cost., potendo indurre la pubblica amministrazione a ritardare il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio per evitare l'onere economico conseguente, e all'art. 32 Cost., potendo spingere il lavoratore a rinviare la richiesta di congedo fino all'ottenimento del beneficio economico in discussione.

2.– L'art. 1801 cod. ordinamento militare oggetto di censura prevede che «[a]l personale dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare che, in costanza di rapporto di impiego, ha ottenuto il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio per infermità ascrivibile a una delle

categorie indicate nella tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, compete una sola volta, nel valore massimo, un beneficio stipendiale, non riassorbibile e non rivalutabile, pari al: a) 2,50 per cento dello stipendio per infermità dalla I alla VI categoria; b) 1,25 per cento dello stipendio per infermità dalla VII alla VIII categoria».

Il beneficio stipendiale compete una sola volta, è calcolato in misura percentuale allo stipendio ed è variabile in relazione alla categoria di infermità; l'art. 2159 cod. ordinamento militare ne estende l'applicazione al personale delle Forze di polizia a ordinamento civile e militare.

3.– L'istituto giuridico in discussione trova il proprio antecedente negli abrogati artt. 117 e 120 del regio decreto 31 dicembre 1928, n. 3458 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti gli stipendi ed assegni fissi per il Regio esercito) che riconoscevano, rispettivamente, agli ufficiali e ai sottoufficiali mutilati o invalidi di guerra le abbreviazioni di due anni o di un anno (a seconda della categoria di iscrizione) agli effetti dell'anzianità di servizio per la maturazione degli aumenti periodici di stipendio.

3.1.– Successivamente, la legge n. 539 del 1950 aveva esteso i suddetti benefici stipendiali ai mutilati ed invalidi per servizio, precisando all'art. 3 che «si considerano mutilati od invalidi per servizio coloro che, alle dirette dipendenze dello Stato e degli enti locali territoriali e istituzionali, hanno contratto, in servizio e per causa di servizio militare o civile, debitamente riconosciuta, mutilazioni od infermità ascrivibili ad una delle categorie di cui alla tabella A, annessa alla legge 19 febbraio 1942, n. 137».

Sotto la vigenza di quest'ultima disposizione, fermo restando che l'infermità dipendente da causa di servizio doveva essere contratta in costanza di rapporto, parte della giurisprudenza (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 25 giugno 2013, n. 3468 e 16 marzo 2012, n. 1502; Consiglio di Stato, sezione terza, 16 gennaio 2001, n. 1165) riconosceva l'attribuzione del beneficio degli scatti di anzianità, anche qualora il riconoscimento della suddetta infermità fosse avvenuto durante il congedo del militare, dovendo aversi riguardo – per la produzione degli effetti patrimoniali – alla data della domanda e non a quella del successivo accertamento.

3.2.– Con l'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare di cui al d.lgs. n. 66 del 2010, l'istituto giuridico degli scatti per invalidità di servizio è regolato dal censurato art. 1801 del medesimo codice che, modificando la pregressa disciplina, ha aggiunto un inciso per cui lo scatto può essere accordato solo a colui che abbia ottenuto il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio «in costanza di rapporto di impiego».

Nella relazione generale al codice si legge che la modifica è dovuta alla necessità di adeguare la disciplina all'interpretazione dell'istituto data dal giudice amministrativo e ai pareri del Consiglio di Stato, commissione speciale del pubblico impiego, 23 giugno 1997, n. 379 e 6 maggio 1996, n. 361, per cui il riconoscimento della dipendenza dell'infermità dalla causa di servizio ha natura costitutiva e, quindi, deve intervenire quando il dipendente ha ancora titolo a ricevere lo stipendio, trovandosi ancora in servizio.

3.3.– L'infermità rilevante ai sensi dell'art. 1801 cod. ordinamento militare è solo quella ascrivibile ad una delle fattispecie indicate nella Tabella A allegata al d.P.R. n. 915 del 1978 e l'art. 198 del medesimo codice dispone che essa viene accertata dalla commissione medica ospedaliera territorialmente competente.

Il riconoscimento della riconducibilità della patologia a causa di servizio, invece, è regolato dal decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461 (Regolamento recante semplificazione dei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il funzionamento e la composizione del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie), che ne attribuisce la competenza al comitato di verifica per le cause di servizio (art. 10), il quale «accerta la riconducibilità ad attività lavorativa delle cause produttive di infermità o lesione, in relazione a fatti di servizio ed al rapporto causale tra i fatti e l'infermità o lesione» (art. 11).

4.– Tanto premesso dal punto di vista normativo, in primo luogo va esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri che ha dedotto l'irrelevanza della questione poiché il ricorrente nel giudizio *a quo*, collocato in congedo per inidoneità permanente in modo assoluto il 28 ottobre 2014, dovuta a causa di servizio, ha quindi diritto alla fruizione della relativa pensione privilegiata per infermità e non al beneficio stipendiale di cui alla norma censurata.

5.– L'eccezione non è fondata.

6.– Dalla lettura dell'ordinanza di rimessione si desume chiaramente che l'appuntato scelto dei carabinieri, ricorrente nel giudizio principale, ha chiesto il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio il 28 ottobre 2013 ed è stato collocato in congedo per inidoneità permanente in modo assoluto, come detto, un anno dopo, il 28 ottobre 2014.

Sempre dall'ordinanza si evince che il ricorrente ha ottenuto il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio intervenuta nel periodo lavorativo durante il congedo, in data 17 ottobre 2017, e solo dopo ha potuto proporre la domanda di attribuzione del beneficio economico di cui all'art. 1801 cod. ordinamento militare.

Pertanto, il rimettente ha motivato in modo adeguato e non implausibile sulla necessità di fare applicazione della normativa censurata, tanto è sufficiente a radicare la rilevanza del dubbio di costituzionalità.

7.– Nel merito la questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.

8.– A seguito dell'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, la pregressa disciplina degli scatti per invalidità di servizio è stata parzialmente modificata cosicché l'art. 1801 del predetto codice, per l'attribuzione del beneficio stipendiale, richiede che il riconoscimento dell'infermità derivante da causa di servizio avvenga in costanza di rapporto di impiego.

8.1.– Come detto, il beneficio retributivo in esame presuppone un duplice accertamento a carattere costitutivo, quello della commissione medica ospedaliera e quello del comitato di verifica per le cause di servizio, che si riferisce, rispettivamente, a una situazione oggettiva di infermità del soggetto e alla sua derivazione causale da attività di servizio.

Entrambi gli organi emettono pareri obbligatori e vincolanti per la pubblica amministrazione, che decide in conformità, adottando un provvedimento espressione di discrezionalità tecnica, in quanto basato su cognizioni medico-specialistiche e medico-legali.

8.2.– Elementi costitutivi del diritto sono, quindi, l'infermità, che deve rientrare in una fattispecie tra quelle specificamente individuate dalla norma, e la sua derivazione da causa di servizio, mentre gli effetti economici conseguenti derivano direttamente dalla legge e trovano la loro *ratio* giustificatrice nell'esigenza di attribuire un beneficio economico a colui che ha subito una menomazione nell'assolvimento del proprio dovere.

In tale prospettiva, l'ulteriore condizione richiesta dall'art. 1801 cod. ordinamento militare, ovvero che il riconoscimento dell'infermità avvenga in costanza di rapporto di impiego, aggiunge un elemento estraneo e distonico rispetto alla *ratio* dell'attribuzione patrimoniale, che trova fondamento nel principio generale della "compensazione" dell'infermità e – oltre a contraddire la natura certativa del procedimento che riconosce l'infermità – può comportare l'irragionevole conseguenza di negare il diritto a colui che ha maturato i presupposti costitutivi di esso sulla base di un fattore, la durata del procedimento amministrativo, che «sfugge alla sua sfera di controllo e che non attiene alle ragioni costitutive del diritto» stesso (sentenza n. 195 del 2022).

9.– In coerenza con la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui il principio di ragionevolezza è lesa quando vi sia contraddittorietà tra la finalità perseguita dal legislatore e la norma espressa dalla disposizione censurata (*ex multis*, sentenza n. 6 del 2019), deve concludersi che l'inciso contenuto nell'art. 1801 cod. ordinamento militare, per cui il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio deve avvenire in costanza di rapporto di impiego, costituisce una disposizione irragionevole rispetto alla *ratio* della norma, che è quella di attribuire un beneficio economico che compensi il sacrificio derivante dall'attività di servizio, così violando sotto tale profilo l'art. 3 Cost. essendo, invece, sufficiente che l'infermità sia insorta in costanza di rapporto di impiego.

Non risulta pertinente, in senso contrario, il richiamo alla pensione privilegiata che spetta ai dipendenti in congedo. La carenza di tutela, censurata dal rimettente, attiene al pregresso periodo di permanenza in servizio e non è compensata dal riconoscimento del diverso beneficio invocato nell'atto di intervento.

10.– Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1801 cod. ordinamento militare nella parte in cui condiziona l'attribuzione del beneficio al riconoscimento della infermità in costanza del rapporto di impiego, anziché al dato della sua insorgenza in attività di servizio.

Rimangono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza in epigrafe.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1801 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), limitatamente all'inciso «in costanza di rapporto di impiego.».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.