

Consiglio di Stato: riconosciuta l'equiparazione tra le vittime dell'amianto e quelle del "dovere" in ambito Difesa. (parere)

REPUBBLICA ITALIANA Consiglio di Stato  
Sezione Terza Adunanza di Sezione del 4 maggio 2010

*NUMERO AFFARE 01693/2010 OGGETTO: Ministero della Difesa Ufficio Legislativo. QUESITO IN ORDINE ALL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 1, COMMA 564, DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 2005, N. 266.*

## LA SEZIONE

Vista la relazione del Ministero della difesa prot. n. 8/14244 del 24 marzo 2010, pervenuta il 2 aprile successivo, con la quale viene chiesto il parere del Consiglio di Stato in ordine all'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Maria Grazia Cappugi;

Premesso:

Espone il Ministero della difesa che con riguardo ai delicati problemi connessi all'insorgenza delle patologie, anche mortali, contratte in servizio e per causa di servizio da personale militare e civile della difesa a seguito di esposizione all'amianto, si è posta la questione relativa all'inclusione

delle infermità "asbesto-correlate" contratte dal citato personale tra quelle che, ai sensi dell'articolo 1, comma 564, della legge 23 dicembre

2005 n. 266 (legge finanziaria 2006), consentono l'equiparazione dei destinatari alle "vittime del dovere", ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo.

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

Il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2006 n. 243, e in particolare l'articolo 1, comma 1, lettere b) e c), precisa che:

- per "missioni di qualunque natura" devono intendersi *"le missioni, quali che ne siano gli scopi, autorizzate dall'autorità gerarchicamente o funzionalmente sopraordinata al dipendente"*;

- per "particolari condizioni ambientali od operative" devono invece intendersi *"le condizioni comunque implicanti l'esistenza od anche il sopravvenire di circostanze straordinarie e fatti di servizio che hanno esposto il dipendente a maggiori rischi o fatiche, in rapporto alle ordinarie condizioni di svolgimento dei compiti di istituto"*.

Ciò premesso, evidenzia l'Amministrazione che in sede applicativa sono emersi dubbi riguardo all'inclusione delle infermità asbesto-correlate nell'ambito applicativo delle disposizioni sopra richiamate. Le perplessità si ricollegano, in particolare, al significato da attribuire alle locuzioni "missioni di qualsiasi natura" e "particolari condizioni ambientali" dalle quali la singola patologia deve risultare dipendente, e questo anche in

correlazione con le "circostanze straordinarie" e i "fatti di servizio" previsti come requisito dall'articolo 1, comma 1, lettera c) del citato regolamento, ai fini dell'individuazione delle "particolari condizioni

ambientali od operative di missione". Al riguardo, ai fini di un'interpretazione sistematica delle disposizioni che disciplinano l'equiparazione di alcuni soggetti alle vittime del dovere e quindi dell'individuazione delle patologie che possano essere prese in considerazione, la stessa Amministrazione rileva preliminarmente come la legge finanziaria per il 2006, all'articolo 1, comma 562, abbia enunciato il principio della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo a tutte le vittime del dovere ed equiparate, come individuate nei successivi commi 563 e 564. Tali ultime disposizioni - accedendo ad una nuova e più ampia nozione di vittime del dovere, rispetto a quella originariamente prevista dalla legge 13 agosto 1980 n. 466, sia sul piano soggettivo, relativamente cioè ai destinatari delle norme, sia per quanto riguarda le funzioni e i compiti d'istituto svolti dagli stessi - rispondono all'esigenza di comprendere tra le vittime e gli equiparati anche soggetti che, in ragione di compiti e funzioni particolari, subiscano eventi lesivi non riconducibili ad atti di violenza, tenendo anche conto delle nuove realtà istituzionali e delle specifiche competenze e attività ad esse relative.

In particolare, l'articolo 1, comma 564, della legge in oggetto, nel prevedere l'equiparazione alle vittime del dovere dei soggetti che abbiano contratto infermità riconosciute dipendenti da causa di servizio per le particolari condizioni ambientali e operative, si riferisce espressamente a tutte le infermità "permanentemente invalidanti o alle quali consegua il decesso", infermità tra le quali - ad avviso dell'Amministrazione - debbono senz'altro ritenersi comprese anche le patologie asbesto-correlate. Con riguardo alla prima delle due condizioni richieste dalla disposizione (aver contratto la patologia "in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura") sarebbero sorte le sotto elencate perplessità in merito al significato da attribuire al termine "missione":

a) se riguardi soltanto l'attività effettuata fuori dai confini nazionali, ovvero anche quella prestata dentro i citati confini;

b) se riguardi solo l'attività operativa, intesa come quella correlata al raggiungimento di uno scopo militare definito a priori, con l'impiego prevalente di forze militari, specificamente autorizzata con un atto dell'autorità competente, ovvero possa comprendere anche attività a carattere addestrativo o logistico;

c) se possa essere considerata utile a tale fine soltanto l'attività prestata a bordo di mezzi militari (navi, aeromobili, mezzi corazzati o blindati) in attività di servizio, ovvero anche quella effettuata nell'ambito di strutture, stabilimenti e siti militari.

Per quanto riguarda la prima questione, si evidenzia nella relazione che l'analisi letterale della norma di cui al citato art. 564 porterebbe ad escludere l'interpretazione secondo la quale nel termine "missione" debbano essere comprese solo le attività svolte all'estero. Con riferimento, invece, alle questioni illustrate nelle lettere b) e c), si osserva che ai fini della qualificazione dell'attività di missione è richiesta la mera verifica di due elementi fattuali e oggettivi: l'esistenza di un ordine di servizio del personale da parte di un'autorità gerarchicamente o funzionalmente sovraordinata e l'effettuazione di compiti o funzioni operative, addestrative o logistiche. Pertanto, in virtù delle disposizioni richiamate, dovrebbero ricomprendersi nel termine "missione", ai fini del riconoscimento dell'equiparazione dei destinatari alle vittime del dovere, tutte le attività istituzionali peculiari, proprie - in questo caso - del personale militare, che si concretano nello svolgimento di funzioni o compiti operativi, addestrativi o logistici sui mezzi o nell'ambito di strutture, stabilimenti e siti militari, nell'area tecnico-operativa come in quella tecnico-industriale, entro o fuori i confini nazionali. Per quanto concerne, invece, la seconda condizione richiesta dal ripetuto comma 564 (accertamento delle particolari condizioni ambientali od operative), osserva l'Amministrazione che la sussistenza di tali condizioni deve intendersi implicita nella stessa circostanza dell'imbarco su unità

navali o in strutture o mezzi che abbiano comportato esposizione all'amianto, soprattutto quando la circostanza sia stata già riconosciuta come causa o concausa determinante della patologia asbesto-correlata in sede di giudizio ordinario di dipendenza da causa di servizio. Non può ritenersi che il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio sia subordinato al riscontro positivo da parte del Comitato di verifica, ai sensi degli articoli 4 e 6 del regolamento, della sussistenza delle specifiche circostanze che, storicamente, abbiano determinato la dispersione di micro-fibre di amianto nei luoghi di prestazione dell'attività di servizio; ciò determinerebbe infatti gravi sperequazioni proprio per le caratteristiche specifiche delle patologie asbesto-correlate e del mesotelioma pleurico in particolare. In altri termini, sarebbe del tutto superfluo ricercare l'ulteriore prova del singolo episodio comportante maggiore esposizione al rischio amianto, essendo sufficiente documentare la sussistenza di circostanze che, in relazione ad elementi oggettivi (le caratteristiche dei mezzi o delle strutture in cui il soggetto ha prestato servizio, la durata complessiva e l'intensità del periodo di servizio ivi prestato, nonché la tipologia dell'attività svolta, ecc.), consentano di desumere l'esistenza delle particolari condizioni di esposizione al rischio amianto e, conseguentemente, di affermare la riconducibilità della patologia alle particolari condizioni ambientali e operative in cui si è svolta la missione.

Tale interpretazione, oltre che rispettosa dei criteri stabiliti dal legislatore, consentirebbe di uniformarsi allo specifico atto di indirizzo parlamentare, costituito dall'ordine del giorno n. 9/3256/16 in data 15 dicembre 2007, accolto come raccomandazione, che invita il Governo ad adottare ogni iniziativa per ricomprendere, in sede applicativa dell'articolo 1, comma 564, della legge n.266 del 2005, tra le vittime del dovere ivi contemplate, anche il personale deceduto o divenuto permanentemente invalido che sia stato esposto all'amianto su unità navali, aeromobili e infrastrutture militari, sì che nei confronti di tali vittime (così come già avvenuto per le vittime del c.d. uranio impoverito) possa darsi luogo alla progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

L'Amministrazione chiede dunque al Consiglio di Stato di pronunciarsi sulla legittimità di tale interpretazione Considerato:

L'articolo 1, comma 563, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (finanziaria 2006) ha ampliato le ipotesi in cui i dipendenti pubblici deceduti o che abbiano riportato lesioni comportanti invalidità permanente nell'espletamento delle funzioni di istituto sono considerati "vittime del dovere". Il successivo comma 564 ha poi disposto che siano equiparati alle vittime del dovere coloro che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali sia conseguito 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 ed operative". Ai fini di un'interpretazione sistematica delle disposizioni che disciplinano l'equiparazione di alcuni soggetti alle vittime del dovere, osserva la Sezione che il comma 562 dello stesso articolo sopra richiamato enuncia il principio della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo a tutte le vittime del dovere ed equiparate, come individuate nei citati commi 563 e 564. Il combinato disposto di tali disposizioni, accedendo ad una nuova e più ampia nozione di vittime del dovere rispetto a quella originariamente prevista dalla legge 13 agosto 1980 n. 466, risponde all'esigenza di comprendere tra le vittime e gli equiparati anche soggetti che, in ragione di compiti e funzioni particolari, subiscano eventi lesivi non riconducibili ad atti di violenza. Un'esigenza evidentemente individuata dal Legislatore in considerazione delle nuove realtà istituzionali e delle specifiche competenza e attività ad esse relative. In tale ottica, sono state preordinate le correlate risorse finanziarie apprestate dal citato comma 562 (spesa annua nel limite massimo di 10 milioni di euro a decorrere dal 2006), dal decreto-legge 1° ottobre 2007 n. 159, convertito dalla legge 29 novembre 2007 n. 222 (173 milioni di euro per il 2007, 2,72 milioni di euro per il 2008 e circa 3,2 milioni di euro a decorrere dal 2009), nonché dall'articolo 2, commi 105 e 106, della legge 24 dicembre 2007 n. 244.

Il regolamento di attuazione previsto dal comma 565 dell'art. 1 in questione è stato adottato con decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2006 n. 243 che ha disciplinato le modalità applicative delle medesime disposizioni legislative definendo anche il concetto di "missioni di qualunque natura" e di "particolari condizioni ambientali ed operative", requisiti entrambi necessari ai fini del riconoscimento che qui interessa. In fase applicativa, si è posta la questione dell'inclusione delle infermità asbesto-correlate nell'ambito delle disposizioni sopra richiamate; questione sulla quale è tenuto a pronunciarsi - dopo la diagnosi dell'infermità o lesione espressa dalla Commissione medico-ospedaliera di cui all'articolo 165, comma primo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973 n. 1092 - il Comitato di verifica per le cause di servizio di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001 n. 461. La laboriosità e la lunghezza delle istruttorie condotte dal Comitato di verifica, complicate dalla difficoltà di interpretazione delle indicate due condizioni richieste dal citato comma 564 per dar luogo all'equiparazione a vittima del dovere dei militari che abbiano contratto infermità asbesto-correlate, hanno indotto l'Amministrazione della difesa a sottoporre al Consiglio di Stato il quesito interpretativo in esame. Con riguardo alla prima condizione, ovvero aver contratto la malattia in occasione o a seguito di "missioni di qualunque natura", la questione di rilievo è quella del significato da attribuire al termine "missione". Da un'analisi letterale della norma, la questione pare possa senz'altro risolversi nel senso di attribuire a tale termine il significato di attività istituzionali di servizio proprie delle Forze armate, in ragione del fatto che il citato comma 564, con il termine "missione" non può che riferirsi a un'ampia gamma di ipotesi di impiego che hanno riguardo a tutti i compiti e le attività istituzionali svolte dal personale militare, che si attuano nello svolgimento di funzioni o compiti operativi, addestrativi o logistici sui mezzi o nell'ambito di strutture, stabilimenti e siti militari, nell'area tecnico-operativa come in quella tecnico-industriale, entro o fuori i confini nazionali. Ciò anche in considerazione della definizione del termine "missione" fornita dal citato regolamento n. 243 del 7 luglio 2006 - all'articolo 1, lettera b) - ove precisa che, indipendentemente dagli scopi della missione (operativi, addestrativi o logistici), il requisito richiesto è

quello dell'autorizzazione dell'autorità gerarchicamente o funzionalmente sovraordinata al dipendente, presupposto questo indefettibile dell'impiego del personale militare in qualsiasi attività.

Tale innegabile ampia accezione utilizzata dalle norme citate induce a ritenere che, ai fini del riconoscimento dell'equiparazione alle vittime del dovere, debbano essere qualificate come missioni le stesse attività istituzionali proprie del personale militare, essendo le stesse comunemente ricomprese nell'accezione del termine "missione" riferito all'impiego del personale medesimo, stante il suo significato di scopo principale o giustificazione della stessa esistenza dell'organizzazione delle Forze armate.

Per quanto concerne, poi, l'accertamento delle "particolari condizioni ambientali od operative", la Sezione ritiene - preliminarmente - di poter escludere che nel percorso metodologico di accertamento di tali particolari condizioni si debbano individuare specifici eventi che abbiano determinato la dispersione delle micro-fibre di amianto nei luoghi di lavoro del personale militare. La possibilità di effettuare tale indagine, come afferma l'Amministrazione, sembra infatti da escludere alla luce di quanto dimostrato dalla scienza medico-legale in ordine sia al fatto che le patologie in esame non risulterebbero correlate alla cosiddetta dose killer, sia alla lunghissima gestazione delle stesse che ridurrebbe l'indagine in questione ad una probatio diabolica.

Riguardo al significato da attribuire alle "particolari condizioni", l'articolo 1, lettera c), del regolamento chiarisce che si devono considerare tali tutti i fatti che abbiano esposto il soggetto a maggior impegno psico-fisico o a maggiori rischi in rapporto alle ordinarie condizioni di svolgimento dei compiti di istituto. Pertanto, con riferimento alla problematica amianto (ma, è da ritenere, anche con riferimento ad altre analoghe problematiche quali l'esposizione ad agenti biologici, chimici, cancerogeni, ecc.), la straordinarietà deve intendersi implicita nella stessa circostanza dell'imbarco su unità navali o del servizio in strutture o mezzi che abbiano comportato esposizione all'amianto presente su tali unità, in quanto il servizio prestato in luoghi in cui erano così diffusamente presenti gli agenti dannosi per la salute ha innegabilmente

esposto il soggetto a maggiori pericoli rispetto al servizio in altre, ordinarie condizioni.

**In conclusione, ai fini del riconoscimento della condizione di equiparato alla vittima del dovere, è necessario e sufficiente che il militare abbia contratto l'infermità in occasione o a seguito dello svolgimento della propria attività di servizio a bordo delle unità navali, ovvero su mezzi o in infrastrutture militari nei quali era documentabilmente presente amianto.**

**P.Q.M.**

**In tal senso è reso il parere**

***28 AGOSTO 2010***