



REPUBBLICA ITALIANA

## Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 4 marzo 2015

### **NUMERO AFFARE 03105/2013**

OGGETTO:

Ministero dell'interno.

Quesito in materia di valutazioni medico-legali effettuate dalle commissioni medico-ospedaliere in applicazione della normativa riguardante le vittime del dovere, del terrorismo e delle stragi di tale matrice, nonché della criminalità organizzata, delle estorsioni e dell'usura.

### **LA SEZIONE**

Vista la relazione trasmessa con nota prot. n. 559/C/E/11 del 13 agosto 2013, con la quale il Ministero dell'interno - dipartimento della pubblica sicurezza - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul quesito in oggetto;  
visto il parere interlocutorio reso dalla Sezione all'adunanza del 23 settembre 2013;  
vista la nota di adempimento del Ministero della difesa 26 maggio 2014 n. 20770;  
esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Elio Toscano.

Premesso.

1. Il Ministero dell'interno ha rappresentato che, nell'applicazione della normativa concernente l'estensione alle vittime del dovere ed equiparati dei benefici già previsti per le vittime del terrorismo e della criminalità, sono emerse alcune incertezze interpretative relativamente ai criteri di valutazione delle commissioni mediche ospedaliere (di seguito C.M.O.). Quest'ultime, infatti, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 510, esprimono il giudizio sanitario sulle cause che hanno determinato il decesso o l'invalidità, accertano il grado dell'eventuale invalidità riscontrata, stabiliscono la percentuale dell'invalidità e dell'eventuale aggravamento, accertano se l'invalidità riportata comporti la cessazione dell'attività lavorativa o del rapporto d'impiego.

2. Nel ripercorrere il quadro normativo di riferimento, l'Amministrazione richiedente premette che l'art. 1, comma 562, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006), in un'ottica gradualmente perequativa, ha previsto la progressiva estensione dei benefici già riconosciuti alle vittime della criminalità e del terrorismo a tutte le vittime del dovere e ai soggetti equiparati, come individuati nei successivi commi 563 e 564 dell'art. 1 detto, demandando a un successivo regolamento, poi emanato con decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2006 n. 243, la definizione dei termini e delle modalità per la corresponsione delle provvidenze, entro il limite massimo di spesa annua pari a 10 milioni di euro a decorrere dal 2006.

In particolare, l'art. 4, comma 1, lettera c), n. 1 di detto regolamento ha esteso anche per le vittime del dovere e per le categorie equiparate la possibilità di rivalutazione delle percentuali di invalidità già riconosciute, secondo il disposto dell'art. 6, comma 1, della legge 3 agosto 2004 n. 206 che aveva previsto analoga rivalutazione per le vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice, tenendo conto dell'eventuale intercorso aggravamento fisico e del riconoscimento del danno biologico e morale.

Il descritto quadro normativo è stato successivamente integrato dal decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 2009 n. 181, all'oggetto "Regolamento recante i criteri medico-legali per l'accertamento e la determinazione dell'invalidità e del danno biologico e morale a carico delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice, a norma dell'art. 6 della legge 3 agosto 2004, n. 206", che ha previsto che *"la valutazione della percentuale d'invalidità, di cui all'art. 6, comma 1, della legge 3 agosto 2004, n. 206, è espressa in una percentuale unica d'invalidità, comprensiva del riconoscimento del danno biologico e morale"* (art. 2, comma 1).

La disposizione riprende quella contenuta nell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 3 marzo 2009, n. 37 (Regolamento per la disciplina dei termini e delle modalità di riconoscimento di particolari infermità da cause di servizio per il personale impiegato nelle missioni militari all'estero, nei conflitti e nelle basi militari nazionali, a norma dell'articolo 2, commi 78 e 79, della legge 24 dicembre 2007 n. 244), che considera ai fini della determinazione dell'invalidità complessiva sia il danno biologico, sia il danno morale.

3. Nel prosieguo della relazione, il Ministero dell'interno pone in evidenza che è stata riscontrata un'applicazione non uniforme della normativa di riferimento, tanto nelle prassi amministrative adottate dalle varie unità organizzative titolari dei relativi procedimenti di riconoscimento degli status in argomento, quanto nelle valutazioni espresse dagli organi della sanità militare coinvolti nelle valutazioni-medico-legali.

Allo scopo di superare le diversità e uniformare i comportamenti è stato costituito un gruppo di lavoro, coordinato dall'ispettorato della sanità militare, al quale hanno preso parte tutte le Amministrazioni coinvolte dall'applicazione della normativa in materia, sia quelle di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 510 del 1999, sia il commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura. Tuttavia sono rimaste irrisolte alcune questioni soprattutto in relazione ai parametri concernenti la valutazione del danno.

Il primo motivo di criticità concerne la valutazione dell'invalidità permanente delle vittime del dovere e degli equiparati, posto che talune commissioni medico ospedaliere, attenendosi alla lettera dell'art. 5 del d.P.R. n. 243 del 2006, indicano separatamente i valori relativi al grado d'invalidità permanente e alla percentuale del danno biologico, anziché fornire un dato percentuale unico che conglobi entrambi gli anzidetti parametri, costringendo quindi le Amministrazione ad effettuare scelte di natura tecnico-discrezionale per procedere alla liquidazione della speciale elargizione.

Il secondo motivo di criticità riguarda l'applicazione degli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 181 del 2009, che dettano i criteri medico-legali rispettivamente per la valutazione e la rivalutazione dell'invalidità permanente. Al riguardo, l'ispettorato generale per la sanità militare, attenendosi alla lettera dei suddetti articoli esclude in linea generale con riferimento alle vittime del dovere e ai soggetti equiparati, comprese le vittime della criminalità organizzata, che in sede di riconoscimento dell'invalidità permanente si possa computare il danno morale. A parere dell'ispettorato il computo del danno morale è ammesso soltanto in sede di visita per la rivalutazione dell'invalidità permanente (evidentemente su richiesta degli interessati) disciplinata dal su richiamato art. 4 del d.P.R. n. 181, ma limitatamente a quelle invalidità già riconosciute e indennizzate alla data di entrata in vigore della legge introduttiva dell'istituto: per le vittime del terrorismo indicata nel 26 agosto 2004 (con riferimento alla legge 3 agosto 2004 n. 206); per le vittime del dovere ed equiparati coincidente con il 1° gennaio 2006 (data indicata dall'art. 1, comma 562 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e nel regolamento di attuazione recato dal d.P.R. 7 luglio 2006, n. 243).

Detto orientamento non è condiviso dal Ministero dell'interno, che privilegia un'interpretazione logico-sistematica delle disposizioni in questione, volta ad superare qualsiasi discriminazione tra le categorie, in conformità alla volontà del legislatore e al principio di eguaglianza espresso dall'art. 3 della Costituzione.

Il Ministero richiedente dissente, altresì, dall'interpretazione dell'ispettorato della sanità militare, nella parte in cui detto organo ritiene che, in assenza di norme primarie che lo prevedano espressamente, non possano essere effettuate valutazioni dell'eventuale aggravamento fisico per le vittime del dovere e i soggetti equiparati e per le vittime della criminalità organizzata e categorie omologhe (vittime di azioni criminose di matrice comune, posteriori al 1° gennaio 1990, di cui all'art. 82, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388).

In proposito, si ribadisce in relazione che la valutazione delle percentuali d'invalidità anche a seguito di intercorso aggravamento fisico, introdotta per le sole vittime del terrorismo dal più volte citato art. 6 della legge n. 206 del 2004, è stata estesa alle vittime del dovere e ai soggetti equiparati dall'art. 4, comma 1, lettera c), n. 1 del d.P.R. n. 243 del 2006, e che, ove si accedesse all'interpretazione letterale delle disposizioni normative sostenuta dall'organo di vertice della sanità militare, soltanto le vittime della criminalità organizzata e le categorie omologhe rimarrebbero incomprensibilmente escluse dal beneficio della possibilità di valutazione dell'aggravamento.

4. Consapevole degli interessi coinvolti e delle aspettative dei soggetti delle categorie interessate, il Ministero dell'interno chiede che il Consiglio di Stato si pronunci sulle seguenti questioni:

- a) necessità che le valutazioni medico-legali dell'invalidità permanente siano espresse con un'unica percentuale, anche nel caso dell'art. 5 del d.P.R. n. 243 del 2006.
- b) possibilità di conteggiare il danno morale per tutte le categorie di vittime, anche in sede di prima valutazione dell'invalidità permanente;
- c) possibilità di valutare per le vittime del dovere e soggetti equiparati, nonché per le vittime della criminalità organizzata gli aggravamenti dell'invalidità permanente;
- d) possibilità di restituire alle commissioni mediche ospedaliere dei verbali non conformi alle valutazioni del Consiglio di Stato per i procedimenti in itinere.

5. In ottemperanza al parere istruttorio reso della Sezione all'adunanza del 23 settembre 2013 il Ministero della difesa, che, oltre a condividere con i Ministeri dell'interno e della giustizia la responsabilità del riconoscimento dello status di "vittime del potere" in relazione alla qualità dei soggetti interessati, assolve un ruolo centrale nell'apprezzamento del nesso causale e della percentuale di invalidità attraverso le C.M.O., ha fatto pervenire il proprio avviso sulle questioni poste dal quesito in esame.

Nessun riscontro è invece pervenuto dal Ministero della giustizia e dal Ministero dell'economia e delle finanze che pur provvede annualmente all'allocatione delle risorse spendibili per l'attribuzione dei benefici.

6. Il Ministero della difesa premette che con circolare del 9 dicembre 2013 lo stato maggiore della difesa - ispettorato generale della sanità militare, ha emanato direttive tecniche sui criteri per gli accertamenti e le valutazioni medico-legali effettuate dalle C.M.O. in applicazione delle peculiari normative riguardanti le diverse categorie di vittime. Precisa, quindi, che nelle suddette direttive, relativamente alle vittime del dovere e ai soggetti equiparati, viene recepita l'esigenza segnalata dal Ministero dell'interno affinché l'invalidità permanente e il danno biologico siano espressi con un'unica percentuale. Conseguentemente la criticità relativa al primo quesito può considerarsi superata.

Diversamente, per quanto attiene agli altri quesiti all'esame, il Ministero della difesa sostiene con diffuse argomentazioni che debba prevalere l'interpretazione letterale dell'art. 6, comma 1, della legge n. 206 del 2004, in base alla quale l'attribuzione del danno morale e la rivalutazione dell'invalidità sono consentite esclusivamente nei confronti delle vittime del terrorismo, già indennizzate prima dell'entrata in vigore della suddetta legge n. 206, e nei confronti delle vittime del dovere, di cui alle leggi 27 ottobre 1973 n. 629 e 13 agosto 1980 n. 466 (cosiddette vittime del dovere doc), in quanto unici indennizzati prima del 1° gennaio 2006, data di estensione del

beneficio in esame ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. c), n. 1 del d.P.R. n. 243 del 2006).

Considerato.

7. Va innanzitutto osservato che i quesiti posti dal Ministero dell'interno investono una materia caratterizzata da una stratificazione legislativa sviluppatasi nell'arco di più decenni con l'effetto che, anche sulla spinta di fattori contingenti, sono stati normativamente previsti trattamenti differenziati nei confronti delle diverse categorie di vittime e sono aumentati i soggetti destinatari delle provvidenze.

La necessità di un coordinamento tra le disposizioni legislative succedutesi nel tempo, volto a conferire un maggiore equilibrio al sistema delle tutele di carattere solidaristico ed assistenziale nei confronti degli aventi titolo, è stata avvertita anche dal legislatore, che nella legge finanziaria 2006 ha manifestato l'intendimento di procedere alla progressiva estensione dei benefici, già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, delle vittime del dovere e soggetti equiparati, demandando ad un successivo regolamento termini e modalità per la corresponsione delle provvidenze entro il limite di spesa annua di 10 milioni di euro a decorrere dal 2006 (art.1, commi 562, 563, 564e 565 della legge 23 dicembre 2005 n. 266).

Tuttavia non possono sfuggire la natura solo in parte precettiva e per il resto programmatica delle disposizioni espresse nei commi appena richiamati, né l'assenza in prosieguo di provvedimenti legislativi volti a riassetto in modo organico, anche attraverso un eventuale intervento delegificatorio, la complessa materia dei benefici in un'ottica di maggiore equità tra le diverse categorie interessate.

Per quanto un'iniziativa nel senso sia auspicabile anche sotto il profilo etico, all'interprete non è permesso di sostituirsi al legislatore, applicando in via analogica o estensiva la più favorevole disciplina prevista per una categoria di vittime ad altre

categorie destinatarie di trattamenti meno premianti, regolati da specifiche disposizioni di legge: l'analogia, infatti, presuppone una lacuna normativa a cui si sopperisce estendendo una conseguenza giuridica ad una fattispecie non prevista sulla base di una somiglianza rilevante con altra fattispecie regolata da una norma; quanto poi all'interpretazione estensiva essa può ampliare il significato precedentemente attribuito ad una formulazione normativa, purché risulti compatibile con il suo tenore letterale.

Nel descritto variegato quadro normativo di riferimento una costante è rappresentata dalla circostanza che alle C.M.O. compete l'accertamento del nesso di causalità e la valutazione del danno, aspetto quest'ultimo al quale attengono i profili di criticità oggetto dei quesiti all'esame.

8. Quanto al primo quesito, l'esigenza prospettata dal Ministero dell'interno, affinché le commissioni mediche ospedaliere esprimano in un'unica percentuale l'invalidità permanente e il danno biologico, è stata condivisa dal Ministero della difesa e risulta recepita nelle direttive tecniche impartite agli organi di valutazione della sanità militare.

In proposito si considera che la possibilità di conglobare in un unico indice percentuale sia l'invalidità permanente (IP), riferita alla capacità lavorativa, sia il danno biologico (DB), inteso come lesione permanente dell'integrità psico-fisica, sia il danno morale (DM), quale pregiudizio non patrimoniale espressivo dello stato di sofferenza soggettivo indotto dall'evento lesivo, è un dato acquisito dall'ordinamento positivo. Infatti, il d.P.R. n. 181 del 2009, nel dettare i criteri medico-legali per l'accertamento e la determinazione dell'invalidità e del danno biologico e morale a carico delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice a norma dell'art. 6 della legge 3 agosto 2004, n. 206, fa rientrare nelle competenze delle commissioni mediche ospedaliere la definizione della percentuale unica di invalidità complessiva (IC), corrispondente alla *“somma delle percentuali del danno biologico, del danno morale e del valore, se positivo, risultante dalla differenza tra la percentuale*

*di invalidità riferita alla capacità lavorativa e la percentuale del danno biologico:  $IC = DB + DM + (IP - DB)$*  (art. 4).

Detta formula, come convenuto dal Ministero della difesa, si presta ad essere utilizzata anche per il calcolo dell'invalidità complessiva nel caso in cui non ricorrano i presupposti per la valutazione del danno morale e consente di corrispondere le elargizioni e altre provvidenze previste per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata e per le vittime del dovere ed equiparati in proporzione alla percentuale di invalidità permanente riconosciuta, con riferimento alla capacità lavorativa, come previsto dall'art. 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 e successive modificazioni e integrazioni.

Pertanto, relativamente al quesito in esame non resta che concludere che le valutazioni finali delle C.M.O. devono esprimere con un'unica percentuale le poste di danno considerate.

9. Le posizioni del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa divergono sensibilmente a cominciare dal secondo quesito.

In particolare, per ciò che concerne il danno morale di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 181 del 2009, il Ministero dell'interno ritiene che tale posta di danno:

- debba essere riconosciuta a tutte le vittime del terrorismo, sia in sede di prima valutazione, sia in sede di aggravamento in quanto l'art. 6 della legge n. 206 del 2004, conformandosi all'evoluzione della giurisprudenza della corte di cassazione, ha disposto la rivalutazione delle invalidità già riconosciute al momento dell'entrata in vigore della legge suddetta, contemplando anche il parametro del danno morale;
- debba essere presa in esame dalla C.M.O. anche in sede del primo accertamento dell'invalidità successivo all'entrata in vigore della suddetta legge, per evitare discriminazioni tra valutazioni anteriori e posteriori alla legge n. 206 del 2004.

Per le stesse ragioni il Ministero dell'interno esprime l'avviso che la posta del danno morale debba applicarsi anche alle vittime del dovere e ai loro equiparati per effetto dell'art. 4 del regolamento di cui al d.P.R. n. 243 del 2006, che ha esteso a

dette categorie il beneficio di cui all'art. 6 della legge n. 206 del 2004; sostiene, altresì, che ragioni di equità suggerirebbero di estendere lo stesso beneficio anche alle vittime della criminalità organizzata sulla base di una interpretazione logico-sistematica della predetta disposizione di legge.

Di contro il Ministero della difesa, ritenendo chiaro e tassativo il disposto dell'art. 6 della legge 206 del 2004, ne postula un'interpretazione letterale in base alla quale la valutazione del danno morale e dell'aggravamento sono consentite esclusivamente nei confronti delle vittime del terrorismo, già indennizzate prima dell'entrata in vigore della legge n. 206 del 2004, nonché alle vittime del dovere di cui alla legge 27 ottobre 1973 n. 628 (appartenenti ai corpi di polizia deceduti in attività di servizio per diretto effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza ad azioni terroristiche o criminose o in servizio di ordine pubblico), e della legge 13 agosto 1980, n. 466 (magistrati, vigili del fuoco e militari delle Forze armate dello Stato in servizio di ordine pubblico o di soccorso e cittadini vittime del dovere e di azioni terroristiche), in quanto uniche indennizzate prima del 1° gennaio 2006, data di estensione alle vittime del dovere del beneficio in esame ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 243 del 2006.

La Sezione osserva che la legge 3 agosto 2004, n. 206, come si legge nella relazione illustrativa al relativo disegno di legge di iniziativa parlamentare (atto Camera n. 2725 della XIV legislatura), *“riguarda una cerchia di soggetti relativamente ristretta sotto il profilo numerico, tenendo conto del fatto che per vittime del terrorismo devono intendersi esclusivamente le vittime (ed i superstiti) di attività criminose, che presentano peculiari caratteristiche, tali da consentire di distinguere nettamente l'atto terroristico ed eversivo da altri atti criminali (criminalità organizzata) o da altri penalmente illeciti”*.

Infatti la legge n. 206/2004, proposta ed approvata nel clima dei tragici attentati dell'11 settembre 2001, persegue lo scopo di estendere alle vittime del terrorismo di cui alla legge n. 302 del 1990 e successive modifiche e integrazioni alcune delle norme applicate a favore degli "ex combattenti" e dei dipendenti militari

soprattutto con riferimento al trattamento di pensione privilegiata e ai benefici fiscali.

La stessa legge, al fine di riequilibrare trattamenti estremamente differenziati di cui avevano beneficiato sino allora le vittime del terrorismo per effetto delle disposizioni di legge precedenti, all'art. 6, comma 1, ha previsto la valutazione del danno complessivo, tenendo conto dell'eventuale intercorso aggravamento fisico incluso il danno morale, la rivalutazione delle singole invalidità, l'elevazione del punto percentuale d'invalidità con effetto retroattivo, nonché il ricalcolo delle indennità già erogate dalle precedenti leggi.

Si tratta di un'operazione di riequilibrio di carattere eccezionale subordinata a ben definite condizioni soggettive e oggettive, in quanto rivolta soltanto alle vittime del terrorismo riconosciute antecedentemente all'entrata in vigore della legge n. 206 del 2004, individuate in complessive 10 unità, a beneficio delle quali la legge ha autorizzato per il solo anno 2004 la spesa di 300.000 euro per la rivalutazione delle percentuali di invalidità già corrisposte.

Nel contesto descritto non si ritiene che l'art. 6, comma 1, della legge n. 206 del 2004 abbia espresso un principio di carattere generale applicabile all'intero corpo normativo delle vittime del terrorismo e del dovere, con l'effetto di estendere il riconoscimento del danno morale a soggetti ulteriori rispetto a quelli indicati nella suddetta disposizione legislativa. Né, invero, stanti i vincoli posti dalla norma di rango primario, il d.P.R. n. 181 del 2009 che regola l'applicazione dell'art. 6 detto e detta i criteri medico-legali per l'accertamento e la determinazione dell'invalidità e delle diverse tipologie di danno, può operare oltre i limiti fissati dalla fonte sovraordinata.

In definitiva il decreto n. 181 integra le disposizioni contenute nel d.P.R. 28 luglio 1999 n. 510, che disciplina il procedimento per il riconoscimento dei benefici previsti per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, per dare attuazione all'art. 6 della legge n. 206 del 2004, e a tal fine:

- all'art. 3 detta i criteri medico-legali per l'accertamento dell'invalidità permanente, con la specifica - evidentemente riferita alla prime visite - che le C.M.O. devono procedere tenendo conto esclusivamente della percentuale d'invalidità permanente (IP), riferita alla capacità lavorativa;

- al successivo art. 4, fornisce i criteri medico legali per la rivalutazione dell'invalidità permanente e per la determinazione - esclusivamente in tale sede - del danno biologico e del danno morale.

Analoghi confini oggettivi e soggettivi sono stati fissati nel caso dell'estensione alle vittime del dovere ed equiparati dei benefici previsti per le vittime del terrorismo, disposta dai commi 562, 563, 564 e 565 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (finanziaria 2006) e regolamentata dal d.P.R. 7 luglio 2006 n. 243, che tra l'altro all'art. 4, comma 1, lettera c), n. 1) ha previsto la possibilità di rivalutazione delle infermità permanenti invalidanti o alle quali è conseguito il decesso per effetto delle particolari condizioni ambientali od operative di missione, limitatamente a quelle riconosciute e indennizzate prima dell'entrata in vigore della legge finanziaria 2006.

Per quanto sin qui considerato, la Sezione condivide l'obiezione del Ministero della Difesa che ha evidenziato come l'allargamento dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della legge n. 206 del 2004 provocherebbe un considerevole ampliamento dei destinatari dei benefici, non previsto dalla legislazione sulle vittime, e una dilatazione della spesa pubblica priva di copertura finanziaria, con particolare riguardo all'assegno e allo speciale assegno vitalizio (che sono attribuiti soltanto per le invalidità permanenti pari o superiori al 25%).

La Sezione conviene, altresì, che i benefici introdotti dall'art .6 della legge n. 206 del 2004, in mancanza di una disposizione di legge che lo preveda, non possono essere attribuiti in via interpretativa alle vittime della criminalità organizzata, del racket e dell'usura.

10. In merito al terzo quesito, concernente la possibilità di richiedere ed effettuare la valutazione di eventuali aggravamenti per le vittime del dovere e soggetti equiparati, nonché per le vittime della criminalità organizzata, si registrano due posizioni contrapposte.

Quanto alla prima, il Ministero dell'interno sostiene che, pur in assenza di norme primaria, il sopravvenuto aggravamento fisico potrebbe essere ammesso con un'interpretazione estensiva dell'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 510 del 1999, il quale prevede che la C.M.O. *“...esprime il giudizio sanitario sulle cause delle ferite o lesioni che hanno determinato il decesso o la invalidità, accerta il grado dell'eventuale invalidità riscontrata, stabilisce la percentuale dell'invalidità e dell'eventuale aggravamento, ed accerta comunque se l'invalidità riportata comporti la cessazione la cessazione dell'attività lavorativa o del rapporto d'impiego...”*.

Di avviso diverso è il Ministero della difesa, il quale sostiene che l'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 510 del 1999 non ha inteso introdurre un procedimento “a regime” di rivalutazione delle invalidità, sulla falsariga di quello previsto in materia di pensione privilegiata ordinaria o di pensioni di guerra, bensì, in attuazione dell'art. 5 della legge 23 novembre 1998, n. 407, è volto a disciplinare le modalità di attuazione della legge suddetta, che ha introdotto per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata alcuni benefici, quali l'assegno vitalizio di 500.000 lire, le due annualità di pensione, il collocamento obbligatorio, le borse di studio, la riliquidazione della speciale elargizione di cui alla legge n. 466 del 1980, come modificata dall'art. 12 dalla legge n. 302 del 1990.

Anche in questo caso, secondo la Difesa, la valutazione dell'aggravamento costituisce una misura “una tantum”, resa necessaria per evitare disparità di trattamento tra i destinatari delle provvidenze, posto che per espressa previsione dell'art. 5, comma 1, della legge n. 407 del 1998 i benefici dalla stessa prevista possono applicarsi agli eventi verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 1969.

La Sezione ritiene condivisibile l'avviso del Ministero della Difesa, in quanto, a differenza della normativa pensionistica, privilegiata e di guerra, che consente la rivalutazione del trattamento per effetto dell'aggravamento dell'invalidità, i benefici previsti dalle disposizioni di legge a favore delle diverse categorie di vittime hanno carattere indennitario, sono previsti a vita in misura predeterminata purché l'interessato abbia riportato un'invalidità uguale o superiore al 25%, e non prevedono la possibilità di riliquidazione a seguito di aggravamento.

Tuttavia non può sfuggire che la revisione conseguente all'eventuale aggravamento delle patologie potrebbe ingenerare un flusso non facilmente quantificabile di istanze di aggravamento (originato da coloro che abbiano avuta riconosciuta una percentuale di invalidità inferiore al 25%) certamente non coerente con il sistema indennitario "una tantum" e più oneroso di quest'ultimo sul piano finanziario.

E' consequenziale, pertanto, che qualsiasi variazione al sistema indennitario debba essere riservata all'apprezzamento discrezionale del legislatore anche per i prevedibili e non trascurabili riflessi sulla spesa pubblica

11. Quanto, infine, al quarto quesito, è ragionevole che possano essere rinviate alla C.M.O. con richiesta di riesame soltanto i giudizi relativi a pratiche ancora pendenti, per le quali detti organi collegiali non abbiano espresso una percentuale unica d'invalidità, nei casi in cui la stessa sia normativamente prescritta.

12. A conclusione del presente parere, la Sezione non può astenersi dal ribadire che le incertezze applicative, alla base dei quesiti esaminati, discendono dalla stratificazione delle norme che regolano la specifica materia, le quali risultano nel complesso confuse e imperfette.

Avuto riguardo, pertanto, alle aspettative dei destinatari dei benefici e considerata la complessità del quadro normativo di riferimento, che necessita di un intervento volto a coordinare, semplificare e rendere verificabili da chiunque i parametri da prendere in considerazione per i diversi trattamenti previsti, la Sezione ritiene che ricorra l'ipotesi di cui all'art. 58 del regio decreto 21 aprile 1944 n. 444 ("*[q]*uando

*dall'esame degli affari discussi dal Consiglio di Stato risulti che la legislazione vigente è in parte oscura, imperfetta od incompleta, il Consiglio ne fa rapporto al Capo del Governo"), sicché va disposta la trasmissione del presente parere al Presidente del Consiglio dei ministri.*

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere del Consiglio di Stato.

Dispone la trasmissione del parere al Presidente del Consiglio dei ministri.

L'ESTENSORE

Elio Toscano

IL PRESIDENTE

Raffaele Carboni

IL SEGRETARIO

Giuseppe Testa