

22 MAR, 2021

AULA 'B'

ESENTE REGISTRAZIONE ESENTE SOCC. ESENTE DIRITTO



. 8004/21

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONE LAVORO

[Empty box]

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

R.G.N. 19396/2016

- Dott. ANTONIO MANNA - Presidente - Cron. 8004
- Dott. ENRICA D'ANTONIO - Consigliere - Rep.
- Dott. ROSSANA MANCINO - Consigliere - Ud. 03/02/2021
- Dott. DANIELA CALAFIORE - Rel. Consigliere - PU
- Dott. LUIGI CAVALLARO - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA INTERLOCUTORIA**

sul ricorso 19396-2016 proposto da:

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici domicilia in ROMA, alla VIA DEI PORTOGHESI n. 12;

- **ricorrente** -

**contro**

2021

501

(omissis) , domiciliato in ROMA PIAZZA CAVOUR presso LA CANCELLERIA DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dall'avvocato (omissis) ;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 233/2016 della CORTE D'APPELLO  
di GENOVA, depositata il 17/06/2016 R.G.N. 522/2015 ;  
udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 03/02/2021 dal Consigliere Dott. DANIELA  
CALAFIORE;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. STEFANO VISONA' che ha concluso per  
rigetto del primo motivo e del secondo motivo,  
accoglimento del terzo;

udito l'Avvocato (omissis) .

Rilevato che:

1. Con sentenza n. 233 del 2016, la corte d'appello di Genova, in parziale riforma della sentenza impugnata, ha dichiarato il diritto di (omissis) (omissis) a fruire dell'assistenza psicologica ex artt. 6, comma 2, l. n. 206 del 2004 e 4, comma 1 lettera c), d.P.R. n. 243 del 2006, confermando nel resto la sentenza di primo grado che aveva riconosciuto allo stesso (omissis), agente scelto di polizia municipale, i benefici previsti dalla legge per le vittime del dovere, condannando il Ministero dell'Interno a corrispondere i benefici assistenziali previsti dal d.P.R n. 243 del 2006, dalla legge n. 266 del 2005 e dal d.lgs n. 66 del 2010 da commisurarsi ad una percentuale di invalidità del 63%, oltre che il diritto alla erogazione gratuita dei medicinali di fascia A ed i benefici previsti dalla legge n. 206 del 2004;
2. ad avviso della Corte d'appello, premesso che il (omissis) era stato investito il 20 dicembre 2009 durante un servizio di vigilanza del traffico in occasione di una fiera cittadina mentre cercava di fermare un motoveicolo che stava per investire i pedoni presenti sull'attraversamento pedonale, andava riconosciuta la giurisdizione del Giudice ordinario e la piena sussumibilità della concreta fattispecie nella previsione dell'attività di operazioni di soccorso o di tutela della pubblica incolumità di cui al comma 563 dell'art. 1 l. n. 266 del 2005;
3. quanto, poi, al grado d'invalidità quantificato dal primo giudice nella misura del 63% (in applicazione dell'art. 6 l. n. 206 del 2004 e dell'art. 2 del d.P.R. n.181 del 2004 comprendendo il danno biologico e morale) e criticata dal Ministero appellante, la Corte territoriale ha rilevato l'infondatezza del motivo con il quale si pretendeva l'applicazione del d.P.R. n. 108 del 2009 alle sole ipotesi di liquidazioni già effettuate alla data di entrata in vigore del medesimo decreto, alla luce della ingiustificata disparità di trattamento che sarebbe derivata dalla negazione del computo del danno morale per le sole liquidazioni successive. La Corte ha, infine, disatteso i motivi d'appello relativi sia alla necessità di scomputare dall'importo dovuto al dipendente l'entità delle prestazioni percepite per altro titolo sempre connesso al medesimo infortunio, trattandosi di ipotesi regolata dall'art. 13 l. n. 302 del 1990 in termini di necessaria opzione tra trattamenti comunque riconosciuti,

sia alla detrazione del risarcimento eventualmente ottenuto, non esaminabile in sede di giudizio di condanna generica;

4. avverso tale sentenza, ricorre per cassazione il Ministero dell'Interno sulla base di tre motivi;

5. resiste con controricorso (omissis) ;

6. all'esito di infruttuosa trattazione in sede camerale, la causa è stata rinviata alla odierna udienza pubblica;

Considerato che:

7. con il primo motivo di ricorso si denuncia la violazione e la falsa applicazione dei commi 563 e 564 dell'art. 1 legge n. 266 del 2005, rilevando che la mera attività di sorveglianza di un attraversamento pedonale non può rientrare in alcuna delle sei ipotesi previste dall'art. 1, comma 563, della legge n. 266 del 2005;

8. con il secondo motivo si denuncia la violazione e falsa applicazione delle disposizioni sopra indicate in relazione all'art. 13 della legge n. 302 del 1990 laddove la sentenza impugnata non ha espressamente pronunciato in dispositivo l'incumulabilità delle provvidenze accordate con le altre somme già percepite dal danneggiato allo stesso titolo a carico della pubblica amministrazione con diffalco delle stesse dal montante condannatorio a favore del creditore;

9. con il terzo motivo, in subordine rispetto al primo, si deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 181 del 2009 laddove la sentenza impugnata ha dato spazio ad una valutazione percentuale di invalidità a carico del danneggiato operata nella CTU in termini assolutamente contrari al dettato normativo applicabile al caso di specie;

10. il primo motivo è infondato. Questa Corte di legittimità in svariate occasioni ha avuto modo di affermare (da ultimo Cass. n. 16571 del 2020; Cass. n. 19266 del 2019 ) che la L. 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 563, stabilisce che per vittime del dovere devono intendersi i soggetti di cui alla L. 13 agosto 1980, n. 466, art. 3 e, in genere, gli altri dipendenti pubblici deceduti o che abbiano subito un'invalidità permanente in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni di istituto per effetto

diretto di lesioni riportate in conseguenza di eventi verificatisi: a) nel contrasto ad ogni tipo di criminalità; b) nello svolgimento di servizi di ordine pubblico; c) nella vigilanza ad infrastrutture civili e militari; d) in operazioni di soccorso; e) in attività di tutela della pubblica incolumità; f) a causa di azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità; all'art. 1, del successivo comma 564 si precisa che sono equiparati ai soggetti di cui al comma 563 coloro che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali consegua 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 od operative;

11. in seguito, in attuazione di quanto stabilito dalla citata L. n. 266 del 2005, art. 1, comma 565 è stato emesso, con D.P.R. 7 luglio 2006, n. 243, il regolamento concernente i termini e le modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere e ai soggetti equiparati, ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e de terrorismo, che all'art. 1, comma 1, definisce, agli effetti del regolamento: a) per benefici e provvidenze, le misure di sostegno e tutela previste dalle leggi L. 13 agosto 1980, n. 466, L. 20 ottobre 1990, n. 302, L. 23 novembre 1998, n. 407, e loro successive modificazioni, e dalla L. 3 agosto 2004, n. 206; b) per missioni di qualunque natura, le missioni, quali che ne siano gli scopi, autorizzate dall'autorità gerarchicamente o funzionalmente sopraordinata al dipendente; c) per particolari condizioni ambientali od operative, 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;

12. da tale quadro normativo si ricava che il legislatore ha ritenuto di intervenire, a protezione delle vittime del dovere, con due diverse disposizioni, della L. n. 266, art. 1, i commi 563 e 564 individuando, nel comma 563, talune attività che, ritenute dalla legge pericolose, nel caso in cui abbiano comportato l'insorgenza di infermità, possono automaticamente

portare ad attribuire alle vittime i benefici quali vittime del dovere; elencando, nel comma 564, i "soggetti equiparati", ossia coloro che non abbiano riportato le lesioni o la morte in una delle attività - enumerate nelle lettere dalla a) alla f) sopra richiamate - che il legislatore ha ritenuto per loro natura pericolose, ma in altre attività che pericolose lo fossero o lo fossero diventate per circostanze eccezionali;

13. il modello di selezione delle attività che è possibile equiparare, ai sensi del comma 564, non opera attraverso la tipizzazione di singole attività così caratterizzate, ma mediante la formulazione di una fattispecie aperta che tutela tutto ciò che sia avvenuto (per eccezionali situazioni) in occasione di missioni di qualunque natura;

14. è stata, quindi, adottata una nozione lata del concetto di missione, nel senso che la stessa riguarda 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;

15. qualunque tipo di attività e compito istituzionale può portare, in caso di infermità, ai benefici in questione;

16. è dunque essenziale - per la vittima del dovere che abbia contratto un'infermità in qualunque tipo di servizio, non essendo sufficiente la semplice dipendenza da causa di servizio - che la dipendenza da causa di servizio sia legata al concetto di "particolari condizioni", costituente una connotazione aggiuntiva e specifica chiarita, dal citato D.P.R. n. 243 del 2006, nel senso che rilevano: "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";

17. così premessa la cornice normativa ed escluso che si versi nella previsione aperta dettata dal comma 564 non ravvisandosi, nella specie, i requisiti previsti da detta disposizione e analiticamente indicati nei paragrafi che precedono, è necessario procedere alla verifica della riconducibilità del caso di specie all'ipotesi contraddistinta dal comma 563, lett. d) come ritenuto dalla Corte territoriale; in particolare, non può essere revocato in

dubbio che l'attività espletata dalla polizia municipale rientri nella nozione di < servizi di ordine pubblico>, dovendosi ricordare ( vd. Cass. n. 13881 del 2018 nell'ampia motivazione) che già a partire dalla sentenza n. 77/1987, la Corte costituzionale ha definito la nozione di sicurezza pubblica come la "funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico" e tale definizione è stata, poi, ripresa nella successive sentenze n. 218/1988, n. 740/1988 e n. 162/1990 ed ancora nella sentenza n. 115/1995 in cui è precisato che la polizia di sicurezza ricomprende "le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, da intendersi quale complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si fonda l'ordinata convivenza civile dei consociati"; essendo questi i contenuti della nozione di sicurezza pubblica, non va perciò in assoluto escluso dai doveri degli agenti di polizia municipale (che siano anche, come l'odierno controricorrente, addetti alla pubblica sicurezza) quello di vigilanza sul mantenimento dell'ordine pubblico e quello inteso alla tutela e alla incolumità delle persone e dei beni (e più in generale alla prevenzione dei reati); trattasi di un dovere (generale e non connesso a specifiche operazioni di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza) in determinate circostanze certamente sotteso al sopra indicato ruolo;

18. il secondo motivo è inammissibile per difetto di specificità, giacché denuncia la violazione dei commi 563 e 564 dell'art. 1 l. n. 266/2005 in combinato disposto con l'art. 13 l. n. 302 del 1990, non essendo stata accolta la richiesta di pronuncia sulla domanda relativa alla necessità di detrarre dalla speciale elargizione la rendita INAIL riconosciuta al controricorrente, senza confrontarsi con la circostanza che la sentenza impugnata, dopo aver confermato il giudizio di irrilevanza della questione già espresso dal primo giudice, ha motivato il rigetto del capo d'appello sulla base di una interpretazione dell'art. 13 della legge n. 302 del 1990 secondo la quale l'operatività della disposizione relativa al divieto di cumulo è strutturata in termini di imposizione della scelta opzionale tra l'uno e l'altro beneficio, opzione che postula l'avvenuto riconoscimento dei rispettivi diritti,

mentre il diffalco di una somma da un'altra non potrebbe che essere disposto in sede di condanna specifica;

19. il motivo, senza confrontarsi in alcun modo con la prima parte della motivazione sul punto, si basa esclusivamente su ragioni di pretesa opportunità che renderebbero conveniente una pronuncia anticipata già in sede di condanna generica ed al contempo non fornisce alla Corte, ai sensi dell'art. 366 n. 6 c.p.c., le indicazioni relative al momento ed alla sede processuale nei quali, attraverso atti o documenti, si sia discusso della effettiva fruizione e spettanza delle provvidenze oggetto del motivo, necessarie a consentire la formulazione di un giudizio concreto sulla fondatezza o meno della censura;

20. il terzo motivo è relativo alle modalità di calcolo del grado percentuale di invalidità da riconoscere al <sup>(omissis)</sup>, necessario al fine di calcolare la misura del beneficio denominato < speciale elargizione > previsto dall'art. 5, comma 1, l. n. 206 del 2004;

21. la questione controversa è quella relativa ai criteri di calcolo delle percentuali di invalidità applicabili al caso di specie e cioè, in alternativa, il sistema indicato dall'art. 3 d.P.R. n. 181 del 2009, ovvero quello contenuto nell'art. 5 d.P.R. n. 243 del 2006, in relazione al disposto degli artt. 5 e 6 della l. n. 206 del 2004 e tenendo conto che il sistema delineato dall'art. 10 d.p.r. n. 364 del 1994 è stato abrogato dal d.p.r. n. 510 del 1999, senza essere dallo stesso sostituito.

22. E' opportuno richiamare le disposizioni rilevanti secondo la loro successione cronologica:

art. 10 d.p.r. n. 364 del 1994, (disposizione abrogata dall'art. 23 del d.P.R. n. 510 del 1999 da cui vanno prese le mosse come antecedente normativo di riferimento) secondo cui: < *Art. 10. Percentualizzazione delle invalidità*  
*1. La percentualizzazione delle invalidità di cui alle leggi 13 agosto 1980, n. 466 e 13 agosto 1990, n. 302, è operata sulla base della vigente tabella per i gradi della invalidità civile approvata, in conformità all'articolo 3, comma 3, della legge 20 dicembre 1990, n. 407, con decreto del Ministero della sanità 5 febbraio 1992 e successive modifiche e integrazioni*>;

art. 5, ai commi 1 e 2, l. n. 206 del 2004: < *L'elargizione di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, e successive modificazioni, è corrisposta nella misura massima di 200.000 euro in proporzione alla percentuale di invalidità riportata, in ragione di 2.000 euro per ogni punto percentuale. 2. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche alle elargizioni già erogate prima della data di entrata in vigore della presente legge, considerando nel computo anche la rivalutazione di cui all'articolo 6. A tale fine è autorizzata la spesa di 12.070.000 euro per l'anno 2004.*

art. 6 l. n. 206 del 2004: < *1. Le percentuali di invalidità già riconosciute e indennizzate in base ai criteri e alle disposizioni della normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge sono rivalutate tenendo conto dell'eventuale intercorso aggravamento fisico e del riconoscimento del danno biologico e morale. Per le stesse finalità è autorizzata la spesa di 300.000 euro per l'anno 2004. 2. Alle vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice e ai loro familiari è assicurata assistenza psicologica a carico dello Stato. A tale fine è autorizzata la spesa di 50.000 euro a decorrere dall'anno 2004>;*

d.P.R. 243 del 2006: Art. 1. *Definizioni -1. Ai fini del presente regolamento, si intendono: a) per benefici e provvidenze le misure di sostegno e tutela previste dalle leggi 13 agosto 1980, n. 466, 20 ottobre 1990, n. 302, 23 novembre 1998, n. 407, e loro successive modificazioni, e 3 agosto 2004, n. 206 [...];*

d.P.R. n. 243 del 2006 - Art. 5. *Percentualizzazione della invalidità permanente - 1. La percentualizzazione della invalidità permanente, viene valutata in base alle tabelle per i gradi di invalidità e relative modalità d'uso, approvate con il decreto del Ministro della sanità in data 5 febbraio 1992, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 47 del 26 febbraio 1992, e successive modificazioni. 2. La percentualizzazione del danno biologico viene valutata in base alla tabella delle menomazioni e relativi criteri applicativi, approvata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in data 12 luglio 2000, pubblicato nel supplemento*

*ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 172 del 25 luglio 2000, e successive modificazioni.*

*art. 2 d.P.R. n. 181 del 2009 - Disposizioni generali - 1. La valutazione della percentuale d'invalidità di cui all'articolo 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. 2. Ai fini della valutazione di cui al comma 1, gli accertamenti sanitari, sono effettuati dalla competente commissione medica ospedaliera della sanità militare o dalle apposite commissioni sanitarie di nomina consolare, ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 510. 3. Ai fini dell'espletamento degli accertamenti sanitari, nonché delle modalità di svolgimento dei lavori delle commissioni di cui al comma 2, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al decreto del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi del Ministero dell'economia e delle finanze in data 12 febbraio 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 23 febbraio 2004, n. 44, adottato in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461, e successive modificazioni.*

*[...] Art. 4 d.P.R. n. 181 del 2009 - Criteri medico-legali per la rivalutazione dell'invalidità permanente, e per la determinazione del danno biologico e del danno morale 1. Per la rivalutazione delle invalidità già riconosciute e indennizzate, si procede secondo i seguenti criteri e modalità: a) la percentuale d'invalidità permanente (IP), riferita alla capacità lavorativa, è attribuita secondo quanto indicato all'articolo 3. Resta salva l'applicazione di altri criteri tabellari, adottati in sede di prima valutazione, se più favorevoli; b) la percentuale del danno biologico (DB) è determinata in base alle tabelle delle menomazioni e relativi criteri applicativi di cui agli articoli 138, comma 1, e 139, comma 4, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, e successive modificazioni; c) la determinazione della percentuale del danno morale (DM) viene effettuata, caso per caso, tenendo conto della entità della sofferenza e del turbamento dello stato d'animo, oltre che della lesione alla dignità della persona, connessi ed in rapporto all'evento dannoso, fino ad un massimo dei 2/3 del valore percentuale del danno biologico; d) la*

*percentuale unica di invalidità indicante l'invalidità complessiva (IC), di cui all'articolo 6 della legge 3 agosto 2004, n. 206, che in ogni caso non può superare la misura del cento per cento, è data dalla 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:  $IC = DB + DM + (IP - DB)$ .*

23. Ripercorrendo, ai limitati fini della disamina della questione in esame, la linea storica che lega le disposizioni sopra riportate, va osservato che:

- il d.P.R. n. 510 del 1999, che come si è visto all'art. 23 ha abrogato il precedente d.P.R. n. 364 del 1994, pur prevedendo, all'articolo 5, che le Commissioni mediche fossero l'organo competente per l'accertamento del grado dell'invalidità riscontrata e per stabilire la percentuale dell'invalidità e dell'eventuale aggravamento, non ha indicato alcun riferimento tabellare o altro criterio medico-legale per compiere tale accertamento;
- il tessuto normativo su cui incise tale abrogazione era costituito:
  - a) dall'originario D.M. 16 marzo 1992, n. 377, "Regolamento concernente disposizioni integrative e modificative del D.M. 30 ottobre 1980 e successive modificazioni, avente ad oggetto norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata" che, all'articolo 6, comma 1, prevedeva che la Commissione medica esprimesse l'accertamento applicando il trattamento più favorevole tra l'invalidità rilevata applicando la tabella A annessa al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915 ("Testo unico in materia di pensioni di guerra") e la percentuale di invalidità valutata sulla base delle tabelle previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 ("Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali");
  - b) successivamente intervenne il d.P.R. 19 aprile 1994, n. 364, art. 10 (Percentualizzazione dell'invalidità) secondo cui: "La percentualizzazione delle invalidità di cui alle leggi 13 agosto 1980, n. 466 e 20 ottobre 1990, n. 302, è operata sulla base della vigente tabella per i gradi della invalidità civile approvata, in conformità all'articolo 3, comma 3, della legge 29

dicembre 1990, n. 407, con decreto del Ministero della sanità 5 febbraio 1992 e successive modifiche e integrazioni”;

c) inoltre, il d.P.R. 28 luglio 1999, n. 510, abrogando sia il D.M. n. 377/92 sia il d.P.R. n. 364/1994, nulla ha più previsto relativamente a riferimenti tabellari e criteri medico-legali per calcolare la percentuale di invalidità;

24. Sulla materia è quindi intervenuta la legge n. 204 del 2006 intitolata “Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice” la quale, richiamando il quadro normativo vigente (vd. il rinvio di cui all'art. 1, comma 2), a fianco del miglioramento di benefici di natura indennitaria, già previsti dalla precedente legislazione, ha introdotto nuove misure a favore dei cittadini italiani, siano essi dipendenti pubblici o privati lavoratori autonomi o liberi professionisti, nonché dei cittadini stranieri per eventi accaduti sul territorio nazionale, e dei loro familiari, vittime di atti di terrorismo e di strage di tale matrice.

25. In particolare, è risultata ampliata la platea dei destinatari con misure incidenti: sui trattamenti pensionistici e sul relativo trattamento fiscale; sulla rideterminazione dell'entità delle speciali elargizioni; sulla erogazione di un nuovo ulteriore assegno vitalizio; sulla rimodulazione delle disposizioni che attribuiscono ai superstiti delle vittime, con un'invalidità permanente non inferiore ad un quarto della capacità lavorativa, la concessione di due annualità di pensione; sulla attribuzione a carico dello Stato della spesa per l'assistenza psicologica e per il patrocinio legale delle vittime e dei loro familiari; sulla eliminazione degli oneri di partecipazione alla spesa sanitaria.

26. Viene qui in rilievo particolare la rimodulazione della misura massima della elargizione, già individuata dalla legislazione previgente (art. 1, comma 1, della legge n. 302 del 1990), ora elevata a 200.000 euro in proporzione alla percentuale di invalidità riportata, in ragione di 2.000 euro per ogni punto percentuale; beneficio esteso anche alle elargizioni già erogate alla data di entrata in vigore della legge n. 206 del 2004 ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 5 (per quanto riguarda i profili applicativi, si veda il parere n. 565/06 espresso in sede consultiva dalla Sezione Prima Sezione del Consiglio di Stato, che affrontò anche il problema della riliquidazione

della speciale elargizione, in favore di chi l'avesse già avuta liquidata secondo il parametro della legge n. 302 del 1990, alla luce del nuovo e più favorevole parametro di euro 2000,00 per punto di invalidità previsto dall'art. 5 della legge, ritenendo che la somma da portare in detrazione da quella derivante dall'applicazione del nuovo parametro dovesse essere l'importo a suo tempo riconosciuto maggiorato dalla rivalutazione monetaria.

27. L'articolo 6 della legge n. 206 del 2004, inoltre, ha dettato criteri per la <rivalutazione delle percentuali di invalidità già riconosciute e indennizzate in base alla normativa vigente>, prevedendo che in tale rivalutazione si debba tener conto, non solo dell'eventuale aggravamento fisico, ma anche "del riconoscimento del danno biologico e morale".

28. In ragione delle difficoltà interpretative emerse antecedentemente all'entrata in vigore del d.P.R. n. 181 del 2009 il Presidente del Consiglio dei Ministri emanò la direttiva del 27 luglio 2007 richiamando, quanto alle modalità di attuazione di questa disposizione da parte dei competenti organi sanitari, il parere del Consiglio di Stato del 2006 sopra indicato, nel senso che < [...] la condizione globale della salute della vittima del terrorismo, nei suoi aspetti fisici, psichici e morali che abbiano riflesso permanente sulla capacità lavorativa, va valutata - caso per caso - sulla base del danno complessivo non patrimoniale subito, con l'espressione di un unico valore percentuale di invalidità permanente >.

29. Parallelamente al formarsi di questo complesso tessuto normativo sono intervenute le disposizioni contenute nell' art. 1, comma 565, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e nel successivo d.P.R. 7 luglio 2006, n. 243 - Regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati, ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, a norma dell'articolo 1, comma 565, della legge 23 dicembre 2005, n. 266; quest'ultimo provvedimento, in particolare, contiene l'art. 5 sopra riportato con una specifica disciplina relativa alla percentualizzazione della invalidità permanente.

30. Ancora, l'art. 34 del d.l. n. 159 del 2007, conv. con modif. in l. n. 222 del 2007, intitolato <Estensione dei benefici riconosciuti in favore delle vittime del terrorismo, previsti dalla legge 3 agosto 2004, n. 206, alle vittime del dovere a causa di azioni criminose e alle vittime della criminalità organizzata, nonché ai loro familiari superstiti. Ulteriori disposizioni a favore delle vittime del terrorismo>, ha previsto che :<1. Alle vittime del dovere ed ai loro familiari superstiti, di cui all'articolo 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n.266, ed alle vittime della criminalità organizzata, di cui all'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, ed ai loro familiari superstiti sono corrisposte le elargizioni di cui all'articolo 5, commi 1 e 5, della legge 3 agosto 2004, n. 206. Ai beneficiari vanno compensate le somme già percepite. L'onere recato dal presente comma è valutato in 173 milioni di euro per l'anno 2007, 2,72 milioni di euro per l'anno 2008 e 3,2 milioni di euro a decorrere dal 2009>.

31. Infine, è intervenuto il d.P.R. 181 del 2009 che, come si è visto, è intitolato "Regolamento concernente 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'articolo 6, della legge 3 agosto 2004, n. 206".

32. Nella premessa si considera che le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 510 del 1999 e le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 243 del 2006, in materia di riconoscimento delle invalidità, necessitano di integrazioni anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 206 del 2004, che ha ritenuto di dover disciplinare i criteri medico-legali con disposizioni di carattere generale cui debbono attenersi le commissioni mediche di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 510 del 1999.

33. In sede consultiva, il Consiglio di Stato espresse parere favorevole all'emanazione del regolamento, con parere n. 2775 del 2009, sulla premessa che la necessità di introdurre un sistema di calcolo unico, rispetto alle componenti del danno biologico e morale della percentuale d'invalidità, fosse richiesto dall'art. 6 della l. n. 296 del 2004 e che il computo del danno

biologico ulteriore già fosse stato introdotto dal d.P.R. n. 243 del 2006 all'art. 5.

34. In sostanza, semplificando, può dirsi che il nuovo criterio consiste nella previsione di una valutazione unica dell'invalidità complessiva e cioè comprensiva della menomazione della capacità di lavoro, del danno biologico e del danno morale (I.C.).

35. Sulla questione relativa all'eventuale estensione del sistema di calcolo della percentuale di invalidità permanente definita dal d.P.R. n. 181 del 2009 al di fuori della ipotesi testualmente considerate dall'art. 6, comma 1, l. n. 206 del 2004 - riferito formalmente, come sopra ricordato, alla rivalutazione delle percentuali di invalidità già riconosciute e indennizzate - si è pronunciata la Terza Sezione della Corte con ordinanza n. 11101 del 2020.

36. Tale pronuncia, dopo aver disatteso la tesi del Ministero controricorrente relativa alla natura eccezionale del disposto dell'art. 6, comma 1, legge n. 206 del 2004 in quanto < [...] porre in risalto quale unico discrimine il mero dato cronologico della percezione del trattamento, non risponde in modo esaustivo alla esigenza epistemologica della ricerca del significato della norma>, ha comunque rigettato il ricorso del militare che si era visto respingere la domanda nei gradi di merito, ritenendo < [...] che la ragione fondativa del diverso criterio di liquidazione deve, piuttosto, individuarsi nel diverso valore economico della prestazione liquidata a favore dei beneficiari, secondo che siano stati applicati i criteri di valutazione della invalidità - deteriori - previsti dalla legislazione anteriore, oppure quelli - più favorevoli - previsti dalla successiva legge n. 206/2004, non essendo state poste al riparo dal fenomeno inflattivo, le indennità pregresse, dalla previgente legislazione. A tale scopo la disposizione dell'art. 6 della legge n. 206/2004, si pone, quindi, come obiettivo, non quello di modificare i criteri di accertamento della invalidità, ma più semplicemente quello di individuare - tramite la rideterminazione della percentuale di invalidità - un metodo di calcolo idoneo a "rivalutare" gli importi già liquidati, rivalutazione alla quale non occorre, invece, provvedere per gli importi indennitari liquidati alla

attualità (ossia dopo la entrata in vigore della legge n. 206/2004). Al riguardo non riveste carattere decisivo il sopravvenuto d.P.R. 30.10.2009 n. 181, che, se pure privo di efficacia retroattiva, tuttavia può bene costituire elemento utile ai fini della interpretazione dell'art. 6 della legge 206/2004, essendo stato emanato tra l'altro, proprio per definire le incertezze maturate sul criterio di rivalutazione. Il d.P.R. 181/2009 riprende sostanzialmente i medesimi criteri di cui al "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." approvato con Dpr 3 marzo 2009, n. 37, peraltro non applicabile alla fattispecie, in quanto volto a regolare la peculiare ipotesi della speciale elargizione da corrispondere ai militari che hanno "contratto menomazioni all'integrità psicofisica permanentemente invalidanti o a cui è conseguito il decesso, delle quali l'esposizione e l'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e la dispersione nell'ambiente di nano-particelle di minerali pesanti prodotte da esplosione di materiale bellico abbiano costituito la causa ovvero la concausa efficiente e determinante" (art. 1), venendo a dettare i criteri medico-legali - del tutto analoghi a quelli del d.P.R. n. 37/2009 - per la "valutazione" della invalidità permanente (IP) riferita alla capacità lavorativa (art. 3) e per la "rivalutazione" - di cui all'art. 6 della legge n. 206/2004 - della indennità permanente (art. 4), specificando che la rivalutazione va commisurata alla percentuale di invalidità relativa al danno [...].

37. Ad avviso di Cassazione n. 11101 del 2020, inoltre, non può ravvisarsi alcuna disparità di trattamento nel differente riconoscimento della IP quale presupposto legale di accesso alle prestazioni previste dalla legge n. 206 del 2004 e < [...] della IC ai fini della "rivalutazione delle percentuali di invalidità" già riconosciute e liquidate alla data di entrata in vigore della legge, [...], venendo in questione parametri legali diversi, rispondenti, in un caso, alla correlazione dell'ammontare della elargizione al numero dei gradi di invalidità relativa alla capacità lavorativa (euro 2.000,00 per ogni punto percentuale), e ad un livello minimo (non inferiore ad 1/4) del grado di

invalidità permanente relativa alla capacità lavorativa; e nell'altro caso, alla comparazione tra la percentuale di invalidità che era stata riconosciuta e quella calcolata in base al criterio della IC> e ciò sarebbe significativamente dimostrato dall'accantonamento di euro 300.000 per il solo anno 2004 a differenza delle coperture previste per altri indennizzi previsti dalla stessa legge.

38. Ritiene il Collegio che la ricostruzione operata dalla Terza sezione presenti talune criticità e non possa, per questo, essere seguita.

In particolare, si afferma che l'art. 6 della l. n. 206 del 2004 abbia inteso provvedere " in via eccezionale - e dunque senza introdurre un nuovo e generalizzato criterio di accertamento della invalidità permanente - per una platea ristretta di beneficiari, da porre al riparo dal fenomeno inflattivo mediante un sistema riequilibrativo fondato sulla comparazione delle percentuali di invalidità permanente, in quanto determinate secondo criteri diversi e tenendo conto "dell'eventuale intercorso aggravamento fisico e del riconoscimento del danno biologico e morale".

39. Tuttavia, tale *ratio* non trova conferma nei fatti, posto che i benefici previsti dalla precedente normativa erano indicizzati (art. 8, comma 2, l. n. 308 del 1990) e, quindi, non potevano soffrire di fenomeni inflattivi. Inoltre, come ha dimostrato anche la concreta prassi applicativa della legge n. 206 del 2004 (si veda a tal proposito il contenuto del parere del Consiglio di Stato n. 565 del 2005 sopra ricordato), non è stato posto in dubbio che anche ai benefici già liquidati ed erogati dovesse applicarsi il nuovo parametro di euro 2000,00 per punto di invalidità. L'art. 34 del d.l. n. 159 del 2007, conv. con modif. in l. n. 222 del 2007, come sopra ricordato, ha espressamente previsto che alle vittime del dovere di cui all'articolo 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n.266, si applichino le nuove elargizioni previste dalla l. n.206 del 2004 con compensazione di quanto già ricevuto al medesimo titolo.

40. Ed allora, se tali rilievi sono esatti, si deve affermare che la legge n. 206 del 2004 ed i successivi interventi integrativi non solo intesero apportare maggiori livelli di protezione in favore di tutti i destinatari, sia diretti che per

successiva estensione, ma anche che il sistema era *ab origine* incentrato su di un meccanismo di <rivalutazione> inteso non come di mera indicizzazione, bensì come di incremento sostanziale.

41. Dunque, all'art. 6 l. n. 206 del 2004 deve attribuirsi una funzione non meramente rivalutativa, ma una selettivo-regolativa.

Si è testualmente isolata, al comma 1 di tale disposizione, la categoria delle < percentuali di invalidità già riconosciute ed indennizzate in base alla normativa allora vigente > ed in relazione a tale tipologia la legge ha dettato criteri per la rivalutazione, prevedendo che si tenga conto, non solo dell'eventuale aggravamento fisico, ma anche "del riconoscimento del danno biologico e morale".

42. Il passo successivo è quello di domandarsi se la previsione del comma 1 dell'art. 6 legge 206 del 2004 sia o non sia applicabile anche alle liquidazioni successive all'entrata in vigore della legge. Un'eventuale risposta affermativa implicherebbe una generalizzata applicazione del d.P.R. n. 181 del 2009 e, per l'effetto, l'implicita abrogazione di ogni altro anteriore sistema di calcolo della percentuale (ivi compreso quello indicato all'art. 5 del d.P.R. n. 243 del 2006).

Poiché l'iter ricostruttivo che precede si pone in contrasto con la citata Cass. n. 11101 del 2020 e considerato, ad ogni modo, che il ricorso solleva una questione di massima di particolare importanza quanto ai profili sistematici e alle ricadute di forte impatto sociale ed economico che derivano dalle scelte interpretative sopra delineate, il Collegio ritiene di rimettere il ricorso al Primo Presidente affinché valuti l'opportunità di assegnarlo alle Sezioni Unite.

P.Q.M.

La Corte trasmette il fascicolo al Primo Presidente affinché valuti la possibilità dell'assegnazione alle Sezioni Unite, trattandosi di una questione di massima di particolare importanza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 3 febbraio 2021.

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
Maria Pia Giacoia

Il Funzionario Giudiziario

Depositato in Cancelleria

oggi, 22 MAR. 2021

Il Funzionario Giudiziario

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
Maria Pia Giacoia

Il Presidente

Antonio Manna

