CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **209/1996** (ECLI:IT:COST:1996:209)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **VARI**
Camera di Consiglio del **20/03/1996**; Decisione del **14/06/1996**
Deposito del **21/06/1996**; Pubblicazione in G. U. **26/06/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22782 22784**
Atti decisi:

N. 209

SENTENZA 14-21 GIUGNO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387 (Copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1987, n. 150, di attuazione dell'accordo contrattuale triennale relativo al personale della Polizia di Stato ed estensione agli altri Corpi di polizia), convertito nella legge 20 novembre 1987, n. 472, promosso con ordinanza emessa il 24 marzo 1995 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Rodolfo Di Fazi contro il Ministero delle poste e telecomunicazioni, iscritta al n. 449 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 20 marzo 1996 il giudice relatore Massimo Vari.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio proposto da Rodolfo Di Fazi contro il Ministero delle poste e telecomunicazioni, per l'annullamento del provvedimento con il quale era stata respinta la sua domanda di concessione dell'equo indennizzo, in conformità con il parere negativo del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie, il Consiglio di Stato, con ordinanza del 24 marzo 1995, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387 (Copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1987, n. 150, di attuazione dell'accordo contrattuale triennale relativo al personale della Polizia di Stato ed estensione agli altri Corpi di polizia), convertito nella legge 20 novembre 1987, n. 472, il quale prevede che il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di una infermità e delle menomazioni d'integrità fisica connesse possa essere negato nel caso di parere contrario del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie reso in sede di liquidazione della pensione privilegiata e dell'equo indennizzo, anche in presenza di giudizio favorevole della commissione medica ospedaliera.

Osserva il rimettente che la disposizione censurata, intervenendo a modificare, implicitamente, gli artt. 166 e 177 del Testo unico 29 dicembre 1973, n. 1092, "ha reso definitivo il giudizio del collegio medico ospedaliero ai fini del riconoscimento dell'infermità per dipendenza da causa di servizio, ed ha mantenuto il parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie solo in sede di liquidazione delle pensioni privilegiate e dell'equo indennizzo, abrogando altresì il divieto di riesame in tale sede delle questioni già risolute col provvedimento di riconoscimento dell'infermità da causa di servizio". Da tale disciplina deriverebbe che, "fermo restando ad ogni altro fine il riconoscimento avvenuto della dipendenza dell'infermità da causa di servizio (...), esso possa essere negato per la eventualità di parere contrario del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie reso in sede di liquidazione della pensione privilegiata e dell'equo indennizzo". Di qui la possibile coesistenza - in violazione del principio di eguaglianza, quale specificazione del principio logico di non contraddizione - di provvedimenti intesi, da un lato, ad affermare e, dall'altro, a negare la dipendenza da causa di servizio di una infermità e delle menomazioni d'integrità fisica connesse, in relazione all'una o all'altra delle misure riparatorie previste dall'ordinamento.

La norma impugnata sarebbe, inoltre, affetta da vizio di eccesso di potere legislativo, nei profili di illogicità e contraddittorietà, per "l'apertura da essa fatta a comportamenti amministrativi confliggenti col principio logico di non contraddizione riguardo alla qualificazione giuridica di uno stesso fatto sia in un senso che nel senso opposto, entrambi coesistenti".

Sarebbe violato, infine, l'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo dell'imparzialità a cui la pubblica amministrazione è "tenuta, non solo nell'operare tra soggetti diversi, ma anche riguardo ad un singolo soggetto, sì da non mutare avviso per mutare di prospettiva in ordine ad una immutata situazione di quel soggetto, lasciando in vita per giunta nello stesso tempo sia l'uno che l'altro avviso".

2. - Nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

3. - In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato una memoria, nella quale, dopo aver ricostruito il quadro normativo entro il quale si colloca la disposizione impugnata, si eccepisce la inammissibilità della questione per difetto di rilevanza nel giudizio a quo, dal momento che sia la richiesta di parere all'Amministrazione che la relativa delibera del comitato sarebbero stati posti in essere ai sensi dell'art. 55 del d.P.R. n. 686 del 1957, e non ai sensi dell'art. 5-bis impugnato, che è entrato in vigore successivamente, "e cioè il 21 novembre 1987".

Nel merito, si deduce che l'art. 5-bis ha sostanzialmente confermato le norme previgenti, in quanto già era previsto (art. 52, primo comma, e art. 55 del d.P.R. n. 686 del 1957) "l'espletamento di ulteriori attività incidenti sugli atti conclusivi del procedimento di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio".

Quanto alla asserita violazione del principio di eguaglianza, si afferma che il giudizio della commissione ospedaliera e del comitato non coincidono per il contenuto e per le analisi e valutazioni richieste; ma, se anche così fosse, se cioè per gli interventi maggiormente onerosi per la finanza pubblica si richiedesse una valutazione confermativa da parte di un organo diverso da quello che già si è pronunciato, non risulterebbero comunque violati i principi di parità di trattamento e di legalità.

Osservato che l'art. 3 della Costituzione, potrebbe dirsi violato se per i medesimi effetti un identico fatto fosse contemporaneamente riconosciuto o disconosciuto, determinando disparità di trattamento fra soggetti diversi, si sostiene che - anche in base al principio, desumibile dall'art. 97 della Costituzione, della autonomia dei procedimenti, specie se finalizzati alla emanazione di provvedimenti di natura diversa - la questione non è fondata; non esistendo, infatti, una realtà giuridicamente apprezzabile al di fuori di quella accertata nel procedimento. Realtà che può essere soggetta a diverse qualificazioni e valutazioni in rapporto ai diversi effetti che se ne devono trarre.

Inoltre, dall'accoglimento della tesi del rimettente, secondo il quale non possono consentirsi, in ambiti diversi, valutazioni diverse, non discenderebbe la validità del giudizio positivo emesso nella prima sede, in luogo di quello negativo emesso nella seconda sede, che, anzi, in base ai richiamati principi di eguaglianza e di legalità, dovrebbe considerarsi prevalente.

Considerato in diritto

1. - Con l'ordinanza in epigrafe, il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387 (Copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1987, n. 150, di attuazione dell'accordo contrattuale triennale relativo al personale della Polizia di Stato ed estensione agli altri Corpi di polizia), convertito nella legge 20 novembre 1987, n. 472, il quale prevede che il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di una infermità, e delle menomazioni d'integrità fisica connesse, possa essere negato nel caso di parere contrario del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie, reso in sede di liquidazione della pensione privilegiata e dell'equo indennizzo.

2. - Il giudice rimettente denuncia la sopra ricordata disposizione:

per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto rende possibile, in violazione del principio di eguaglianza, quale specificazione giuridica del principio logico di non contraddizione, la coesistenza di provvedimenti in uno dei quali si affermi e in un altro si neghi

il rapporto di causalità fra gli stessi fatti di servizio ed una determinata infermità;

per violazione dell'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo della imparzialità che vincola la pubblica amministrazione "non solo nell'operare tra soggetti diversi, ma anche riguardo ad un singolo soggetto";

per eccesso di potere legislativo, sotto i profili della illogicità e contraddittorietà, data "l'apertura (...) fatta a comportamenti amministrativi confliggenti col principio logico di non contraddizione riguardo alla qualificazione giuridica di uno stesso fatto sia in un senso che nel senso opposto, entrambi coesistenti".

3. - Va disattesa, anzitutto, l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale assume che la questione sarebbe irrilevante, in quanto sia la richiesta di parere al comitato che la delibera di questo sarebbero intervenute ai sensi dell'art. 55 del d.P.R. n. 686 del 1957 e non ai sensi dell'art. 5-bis censurato, entrato in vigore successivamente e cioè il 21 novembre 1987.

Infatti, la disposizione censurata, nel far salvo il parere del comitato medesimo, quale atto del procedimento di liquidazione dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata, dispone che la disciplina così introdotta va applicata "anche ai procedimenti in corso" (terzo comma), tra i quali rientra sicuramente anche quello che ha dato luogo al provvedimento impugnato nel giudizio a quo nel quale, come risulta dall'ordinanza, si discute della legittimità di un atto di diniego adottato il 21 ottobre 1988.

4. - Nel merito, la questione non è fondata.

L'art. 5-bis del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387, introdotto dalla legge di conversione 20 novembre 1987, n. 472, stabilisce, al primo comma, che "i giudizi collegiali adottati dalle commissioni mediche ospedaliere sono da considerarsi definitivi, nei riguardi del personale della difesa e delle forze di polizia, nonché degli altri dipendenti statali, ai fini del riconoscimento delle infermità per la dipendenza da causa di servizio, salvo il parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie di cui all'art. 166 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, in sede di liquidazione della pensione privilegiata e dell'equo indennizzo".

Trattasi di una disposizione che, in parte innovando rispetto alla precedente normativa, si prefigge di definire l'ambito delle competenze del comitato in parola, sulle quali si era discusso lungamente, in passato, con riguardo soprattutto alla facoltà o meno per il medesimo di riesaminare, in sede di parere riguardante le pensioni privilegiate e l'equo indennizzo, la questione della dipendenza da causa di servizio dell'infermità sofferta dal pubblico dipendente che avesse già dato luogo a provvedimenti da parte dell'Amministrazione. Un argomento questo che fu oggetto di contrastanti orientamenti nella giurisprudenza amministrativa, fino a quando, dopo l'entrata in vigore del Testo unico del 29 dicembre 1973, n. 1092, questa non pervenne ad affermare che il decreto di riconoscimento della dipendenza di un'infermità da causa di servizio dovesse essere in ogni caso preceduto dal parere del comitato stesso, e che l'accertamento in tal modo operato non potesse più essere posto in discussione.

5. - La nuova disciplina, introdotta con l'art. 5-bis nel conferire definitività ai giudizi adottati dalle commissioni ospedaliere, facendo però salvo il parere del comitato, in sede di equo indennizzo e di pensione privilegiata, comporta che il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di una infermità, già operato dall'Amministrazione ad altri effetti (quali la misura degli assegni durante il periodo di aspettativa, le spese di cura, ecc.), possa essere rimesso in discussione a seguito dell'acquisizione del parere (negativo) del comitato stesso, sia pure nel limitato ambito delle materie per le quali questo è competente a pronunziarsi.

Ed è proprio intorno alla possibile diversità di valutazioni alla quale, muovendo dagli stessi

fatti, può dar luogo la disciplina apprestata dal legislatore, che si appuntano le censure del giudice rimettente, a partire da quella che assume a parametro l'art. 3 della Costituzione, il cui richiamo sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, da intendersi, come precisa l'ordinanza, quale specificazione del principio logico di non contraddizione, vale qui a segnalare una esigenza di ragionevolezza della disciplina apprestata, esigenza alla quale sono invero da ricondurre anche le ulteriori censure sollevate: sia quella che attiene al profilo dell'imparzialità della pubblica amministrazione in riferimento all'art. 97 della Costituzione, sia quella che lamenta l'esistenza nella disposizione di un vizio di "eccesso di potere legislativo".

Da ciò deriva che le censure avanzate dal rimettente appaiono sollecitare una verifica - secondo il metro di giudizio richiamato e precisato nella più recente giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 89 del 1996) - riguardante la sussistenza, nei differenti modelli procedimentali riferiti a provvedimenti ricollegabili agli stessi presupposti di fatto, di elementi di diversificazione che non trovino una adeguata causa giustificativa.

6. - Così inquadrato l'ambito entro il quale deve svolgersi il controllo di costituzionalità della disposizione oggetto di impugnativa, è da considerare che, in tema di equo indennizzo e di pensione privilegiata ordinaria per i dipendenti pubblici, il provvedimento dell'Amministrazione ha alla sua base una valutazione più complessa di quella necessaria per l'accertamento della causa di servizio agli altri effetti per i quali tale accertamento rileva, non dovendosi soltanto appurare se l'infermità trovi origine nella causa di servizio, ma anche se e in quale misura essa abbia dato luogo ad un effetto invalidante; valutazione che appare necessaria anche alla luce delle rilevanti conseguenze di queste decisioni sulla spesa pubblica.

A ciò sovviene il comitato, con pareri non vincolanti per l'Amministrazione, ma tali da obbligarla a motivare le ragioni per le quali ritenga eventualmente di discostarsene. Trattasi di un organo la cui imparzialità è garantita dalla sua stessa composizione, poiché ne fanno parte membri provenienti dalle tre magistrature, ordinaria, amministrativa e contabile, dalla dirigenza del Ministero del tesoro e dagli ufficiali generali e superiori medici, e che svolge una funzione consultiva di natura medico-legale, volta a verificare, nel merito, l'operato delle singole commissioni mediche ospedaliere, onde garantire la tutela dell'interesse del singolo e, nel contempo, quella non meno importante dell'Erario.

Si realizza così un momento unificante delle procedure previste, attraverso la riconduzione a principi comuni dell'attività delle predette commissioni mediche, con un risultato di particolare importanza, in presenza di sempre più numerose categorie di dipendenti pubblici (ad esempio delle Unità sanitarie locali e degli enti locali territoriali) nei confronti delle quali si applicano le norme del d.P.R. n. 686 del 1957 e successive modificazioni e, da ultimo, quelle del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 349. Ciò che sta, pertanto, a confermare che, sia pure con la possibile evenienza di difformità valutative, l'opera del comitato, lungi dal disattenderli, contribuisce a realizzare i principi dell'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo del buon andamento, valendo, in particolare, ad arricchire gli elementi di giudizio di cui l'Amministrazione dispone al momento dell'adozione del provvedimento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387 (Copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1987, n. 150, di attuazione dell'accordo contrattuale triennale relativo al

personale della Polizia di Stato ed estensione agli altri Corpi di polizia), convertito nella legge 20 novembre 1987, n. 472, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Vari

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 21 giugno 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.