

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **248/2007** (ECLI:IT:COST:2007:248)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **BILE** - Redattore: **MADDALENA**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **20/06/2007**

Deposito del **03/07/2007**; Pubblicazione in G. U. **11/07/2007**

Norme impugnate: Artt. 11, 11 bis e 12 legge 11/03/1926, n. 416; artt. 2, 3, 4, 5 e 6 legge 22/12/1980, n. 913; art. 1, c. 3°, decreto legge 15/11/1993, n. 453, convertito in legge 14/01/1994, n. 19.

Massime: **31492 31493**

Atti decisi: **ord. 682/2006**

ORDINANZA N. 248 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11, 11-*bis* e 12 della legge 11 marzo 1926, n. 416 (Nuove disposizioni sulle procedure da seguirsi negli accertamenti medico-legali delle ferite, lesioni ed infermità dei personali dipendenti dalle amministrazioni militari e da altre amministrazioni dello Stato), degli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 della legge 22 dicembre 1980, n. 913 (Norme per la composizione del collegio medico-legale del Ministero della difesa), e dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, per la parte in cui richiama l'art. 2, secondo comma, della legge 8 ottobre 1984, n. 658 (Istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei

conti), promosso con ordinanza del 1° agosto 2006 dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana sull'istanza proposta da Candela Antonino nei confronti del Ministero della difesa, iscritta al n. 682 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2007.

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

udito nella camera di consiglio 9 maggio 2007 il Giudice relatore Paolo Maddalena.

Ritenuto che, con ordinanza in data 1° agosto 2006, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, 108 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 11, 11-bis e 12 della legge 11 marzo 1926, n. 416 (Nuove disposizioni sulle procedure da seguirsi negli accertamenti medico-legali delle ferite, lesioni ed infermità dei personali dipendenti dalle amministrazioni militari e da altre amministrazioni dello Stato), degli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 della legge 22 dicembre 1980, n. 913 (Norme per la composizione del collegio medico-legale del Ministero della difesa), e dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, per la parte in cui richiama l'art. 2, secondo comma, della legge 8 ottobre 1984, n. 658 (Istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei conti);

che le norme censurate prevedono l'istituzione del collegio medico-legale della Difesa quale organo di consulenza in sede giurisdizionale nei giudizi pensionistici che si svolgono innanzi alla Corte dei conti; contemplano, inoltre, la possibilità per le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti di richiedere agli ospedali militari o civili, aventi sede della Regione, i pareri medico-legali o l'esecuzione di visite dirette ai fini dei necessari accertamenti in ordine alle infermità denunciate dai ricorrenti;

che la questione è sorta nell'ambito di un giudizio promosso nei confronti del Ministero della difesa da un ex militare di leva, collocato in congedo per riforma, il quale, sostenendo di avere contratto per causa di servizio una infermità, aveva adito il giudice *a quo* per ottenere la pensione privilegiata ordinaria, impugnando il provvedimento negativo del Ministero della difesa;

che, in via istruttoria, il ricorrente aveva chiesto che sulla vicenda oggetto del giudizio venisse acquisito il parere della commissione medico-legale del Ministero della difesa presso la Corte dei conti;

che il giudice rimettente, dandosi preliminarmente carico di verificare la costituzionalità delle norme che regolano tale strumento istruttorio tipico del processo pensionistico innanzi alla Corte dei conti, osserva che la Corte costituzionale, occupandosi della questione, con riferimento al diverso profilo della esclusività di tale mezzo di ricerca della prova rispetto a quello più generale della consulenza tecnica d'ufficio disciplinato dal codice di rito, ha affermato che le norme sul processo dinanzi alla Corte dei conti consentono di disporre l'insieme dei mezzi istruttori offerti dalle leggi di procedura civile, inclusa la consulenza tecnica d'ufficio;

che, ricostruito il quadro normativo in materia, il giudice *a quo* rileva che il legislatore non avrebbe apprestato nessun meccanismo di tutela della posizione di indipendenza e terzietà degli ufficiali chiamati a comporre la commissione medico-legale, i quali mantengono inalterato il loro rapporto di dipendenza gerarchica e piena appartenenza alla rispettiva Forza armata dalla quale provengono (Aeronautica - Esercito - Marina): tale posizione, nel caso in cui la controparte in giudizio sia, come nella specie, lo stesso Ministero della difesa, farebbe sorgere seri dubbi sulla imparzialità, indipendenza e terzietà di coloro che sono chiamati ad esprimere

un parere destinato, nella quasi totalità dei casi, a determinare l'esito del giudizio nei confronti dell'amministrazione dalla quale essi dipendono;

che, ad avviso del rimettente, sebbene sia sempre possibile privilegiare altri mezzi istruttori, quali la consulenza tecnica d'ufficio, che offrono maggiori garanzie di terzietà e di effettivo contraddittorio tra le parti, la circostanza che lo strumento del parere della commissione medico-legale sia espressamente previsto dal legislatore - peraltro senza alcun costo per il ricorrente e per il sistema giustizia - imporrebbe che ad esso si possa (e si debba, là dove il ricorrente espressamente lo richieda) fare ricorso;

che, secondo la Corte dei conti, i principi di indipendenza e di autonomia della funzione giurisdizionale e di buon andamento dell'amministrazione della giustizia riguardano non solo la posizione del giudice ma, in genere, di chiunque sia chiamato ad operare in posizione di terzietà, come il consulente tecnico d'ufficio: essi dovrebbero valere, onde preservare l'indipendenza della funzione giurisdizionale quale strumentale presidio del diritto di agire in giudizio, anche per i componenti della commissione medico-legale istituita presso la Corte dei conti;

che la Corte dei conti rimettente ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 353 del 2002, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che disciplinava la composizione dei tribunali regionali delle acque pubbliche, perché ai funzionari del Genio civile, designati dal Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, che vi facevano parte come componenti aggregati, non erano assicurate le dovute garanzie di indipendenza: quei funzionari, infatti, continuavano a rimanere incardinati nella amministrazione di appartenenza, e quindi soggetti a tutti i condizionamenti dovuti alla loro posizione di dipendenza dall'amministrazione stessa, che ne gestiva lo stato giuridico ed economico;

che il sistema, pertanto, così come attualmente configurato, in contrasto con gli artt. 108 e 111 della Costituzione, non precostituirebbe alcuno strumento di tutela e garanzia di indipendenza e terzietà per i militari membri della commissione medico-legale; inoltre, la scelta di non apprestare idonee garanzie di *status* agli ufficiali chiamati a comporre la commissione apparirebbe in contrasto anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e con quello di cui all'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo della buona funzionalità dell'amministrazione della giustizia;

che, circa la rilevanza della questione, il giudice ne motiva la sussistenza, rilevando che, ove il dubbio venisse respinto, potrebbe profilarsi la possibilità di fare ricorso al parere della commissione, mentre questa evenienza resterebbe preclusa dall'accoglimento della questione di costituzionalità, almeno sino a quando il legislatore non avrà provveduto a modificare i criteri di composizione della commissione e a stabilire garanzie di indipendenza per coloro che ne fanno parte;

che nel giudizio dinanzi alla Corte dei conti è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la non fondatezza della questione;

che - ricorda l'Avvocatura - la tutela dell'indipendenza dei giudici, sancita dall'art. 108 della Costituzione, non si estende, secondo la giurisprudenza costituzionale, agli ausiliari del magistrato, applicandosi invece solo a quegli estranei che siano chiamati a partecipare alla funzione giurisdizionale, come ad esempio ai componenti laici delle corti d'assise, dei tribunali per i minorenni e delle sezioni specializzate;

che la *ratio* di questo orientamento sarebbe da individuare nel ruolo dei consulenti o ausiliari del giudice, non abilitati ad emettere provvedimenti di carattere decisorio ma chiamati a pronunciare pareri di natura tecnica che - se reputati carenti, insufficienti o contestabili

anche sotto il profilo della imparzialità della valutazione tecnica espressa - sono suscettibili di rinnovazione;

che, del resto, mentre il giudice è preconstituito per legge - e ciò impone l'adozione di particolari cautele per assicurare la sua terzietà ed imparzialità - l'ausiliario sarebbe sostituibile dal giudicante e il suo parere non sarebbe mai vincolante, potendo il giudice disattendere, se necessario, le conclusioni contenute nel parere reso;

che, inoltre, il ricorso al parere del collegio medico-legale non sarebbe obbligatorio o esclusivo, ben potendo il giudice contabile privilegiare altri strumenti, quali la consulenza tecnica d'ufficio, tanto in relazione al complesso delle questioni da porre all'organo di consulenza, quanto rispetto al quadro processuale riferito al giudizio in corso;

che non meno significativa, per fugare i dubbi di condizionamento degli ufficiali medici facenti parte del collegio medico-legale, sarebbe proprio la struttura collegiale dell'organo di cui trattasi, ove si consideri che la volontà degli organi collegiali è, tecnicamente e sostanzialmente, non la mera somma delle volontà espresse dai singoli membri, ma la sintesi delle stesse impersonalmente imputabile all'entità-organo; il quale, essendo completamente svincolato da rapporti di dipendenza gerarchica, non potrebbe subire alcuna pressione;

che, ad avviso dell'Avvocatura, non sussisterebbero i paventati dubbi di imparzialità, indipendenza, terzietà e serenità del giudizio per il fatto che i singoli ufficiali medici componenti il collegio mantengono inalterato il rapporto di dipendenza gerarchica e piena appartenenza alla rispettiva Forza armata: sotto questo profilo, infatti, la legge n. 913 del 1980, relativa alla composizione del collegio medico-legale del Ministero della difesa, prevede tra i membri effettivi e aggiunti non solo ufficiali medici in servizio permanente, ma anche medici appartenenti alla categorie del congedo (quindi non legati da rapporto d'impiego con l'Amministrazione), oltre che medici estranei all'Amministrazione della difesa fino ad un terzo dell'organico.

Considerato che il dubbio di legittimità costituzionale, sollevato dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, investe gli artt. 11, 11-bis e 12 della legge 11 marzo 1926, n. 416 (Nuove disposizioni sulle procedure da seguirsi negli accertamenti medico-legali delle ferite, lesioni ed infermità dei personali dipendenti dalle amministrazioni militari e da altre amministrazioni dello Stato), gli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 della legge 22 dicembre 1980, n. 913 (Norme per la composizione del collegio medico-legale del Ministero della difesa), e l'art. 1, comma 3, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, per la parte in cui richiama l'art. 2, secondo comma, della legge 8 ottobre 1984, n. 658 (Istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei conti);

che, ad avviso del giudice rimettente, tali norme - nell'istituire il collegio medico-legale della Difesa, composto da ufficiali medici che mantengono inalterato il rapporto di dipendenza gerarchica e piena appartenenza alla rispettiva Forza armata, quale organo di consulenza in sede giurisdizionale nei giudizi pensionistici che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, e nel prevedere la possibilità per le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti di richiedere agli ospedali militari o civili, aventi sede della Regione, i pareri medico-legali o l'esecuzione di visite dirette ai fini dei necessari accertamenti in ordine alle infermità denunciate dai ricorrenti - si porrebbero in contrasto con gli artt. 108 e 111 della Costituzione, giacché, nei giudizi in cui è parte il Ministero della difesa, non offrirebbero alcuno strumento di tutela della indipendenza e terzietà dei militari membri del collegio medico-legale, e tale mancata previsione di idonee garanzie di *status* violerebbe altresì il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione, e la buona funzionalità dell'amministrazione della giustizia, in contrasto con l'art. 97 della Costituzione;

che la questione è manifestamente inammissibile;

che, difatti, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 270 del 1988 - con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, numero 3), del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, nella parte in cui non prevedeva l'attribuzione alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti in Palermo della competenza a conoscere dei ricorsi in materia di pensioni statali (civili, militari e di guerra) relative a cittadini residenti nella Regione Siciliana - il Ministro della difesa, con decreto in data 10 luglio 1989, ha istituito presso l'ospedale militare di Palermo una commissione medico-legale «avente il compito di mettere in grado la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana di poter disporre [. . .] di un organo di consulenza medico-legale» (art. 1);

che in tale decreto ministeriale è stabilita la composizione della commissione, formata - secondo quanto dispone l'art. 2 - da tre ufficiali superiori medici, in qualità di membri titolari, e da tre ufficiali inferiori medici, in qualità di membri aggiunti (art. 2); ed è altresì previsto che la commissione «cesserà di funzionare all'atto della costituzione della sezione speciale del collegio medico-legale del Ministero della difesa distaccata permanentemente in Palermo, presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana» (art. 5);

che nel giudizio *a quo* il mezzo di indagine del quale si discute ai fini dei necessari accertamenti in ordine alle infermità denunciate dal ricorrente è, appunto, il parere della commissione medico-legale istituita presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti, non quello del collegio medico-legale, di talché non sono destinate a trovare applicazione le disposizioni degli impugnati artt. 11, 11-bis e 12 della legge n. 416 del 1926 e 2, 3, 4, 5 e 6 della legge n. 913 del 1980, che tale ultimo organo istituiscono, prevedendone una sezione speciale distaccata in permanenza presso la Corte dei conti, con una composizione originariamente affidata a soli ufficiali medici e che oggi vede anche la presenza, fino ad un terzo dell'organico, di medici civili convenzionati;

che neppure è direttamente pertinente ai fini della soluzione del dubbio di costituzionalità l'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 453 del 1993, il quale estende a tutte le Sezioni regionali della Corte dei conti, comprese quelle già istituite, la disposizione - contenuta nell'art. 2 della legge n. 658 del 1984 - che dà la possibilità al giudice contabile, nei giudizi pensionistici, di richiedere agli ospedali civili o militari, aventi sede nella Regione, pareri medico-legali;

che, difatti, detta norma non disciplina la composizione della commissione medico-legale, la quale è prevista da un atto - il citato decreto ministeriale 10 luglio 1989 - che non rientra tra quelli oggetto del sindacato di legittimità costituzionale ad opera di questa Corte;

che, d'altra parte, il giudice rimettente neppure considera che proprio l'art. 2 della legge n. 658 del 1984, nel consentire alla Corte dei conti, nei giudizi pensionistici, di ricorrere, ai fini della richiesta di pareri e di accertamenti in ordine alle infermità denunciate, indifferentemente agli ospedali militari o a quelli civili, offre al giudice che non voglia utilizzare lo strumento della consulenza tecnica d'ufficio la possibilità di rivolgersi, nei casi in cui il giudizio si svolge nei confronti del Ministero della difesa, anziché agli ospedali militari, a quelli civili, in tal modo fugandosi i dubbi derivanti dai rischi di condizionamento sui medici militari, in ragione del mantenimento del loro rapporto di dipendenza gerarchica con il detto ministero.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

per questi motivi.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 11, 11-bis e 12 della legge 11 marzo 1926, n. 416 (Nuove disposizioni sulle procedure da seguirsi negli accertamenti medico-legali delle ferite, lesioni ed infermità dei personali dipendenti dalle amministrazioni militari e da altre amministrazioni dello Stato), degli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 della legge 22 dicembre 1980, n. 913 (Norme per la composizione del collegio medico-legale del Ministero della difesa), e dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, per la parte in cui richiama l'art. 2, comma 2, della legge 8 ottobre 1984, n. 658 (Istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei conti), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97, 108 e 111 della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 luglio 2007.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.