



Ministero della Difesa

Direzione Generale della Sanità Militare

M_D	GSAN	Prot. 0005890	Data 0 MAR 2009
Tit.017	Cla.	Scla.	

7^a Divisione – 1^a Sezione
Via Santo Stefano Rotondo, 4 – 00184 ROMA Tel. 06/777039086/7

OGGETTO: Legge 27 Dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) e Legge 4 Agosto 2006, n. 248 (Decreto Bersani). Parere del Consiglio di Stato n. 3746/2008.

A STATO MAGGIORE DELLA DIFESA ROMA
 STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO ROMA
 STATO MAGGIORE DELLA MARINA ROMA
 STATO MAGGIORE DELL'AERONAUTICA ROMA
 SEGRETARIATO GENERALE DELLA DIFESA/DNA ROMA
 COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI
 Direzione di Sanità ROMA
 DIREZIONE GENERALE DEL PERSONALE MILITARE ROMA
 DIREZIONE GENERALE DEL PERSONALE CIVILE ROMA
 DIREZIONE GENERALE DELLE PENSIONI MILITARI,
 DEL COLLOCAMENTO AL LAVORO DEI VOLONTARI
 CONGEDATI E DELLA LEVA ROMA

E, per conoscenza:

GABINETTO DEL MINISTRO ROMA
 COMANDO LOGISTICO DELL'ESERCITO ROMA
 Dipartimento di Sanità
 ISPETTORATO DI SANITA' DELLA MARINA ROMA
 COMANDO LOGISTICO DELL'AERONAUTICA ROMA
 Servizio Sanitario

^^^^^^^^^^

Si trasmette in allegato, per opportuna informazione, il parere n. 3746/2008, reso dal Consiglio di Stato – 3^a Sezione – nell'Adunanza del 17 Febbraio 2009, su quesiti formulati da questa Direzione Generale, in ordine alle modifiche apportate dalla Legge Finanziaria 2007, nonché dal Decreto Bersani.

Al riguardo, il Consiglio di Stato ha adottato criteri ermeneutici rigorosi e restrittivi, privilegiando una interpretazione strettamente letterale della norma, nonostante i quesiti proposti dalla scrivente fossero informati, piuttosto, ad una interpretazione logico- sistematica del tessuto normativo.

IL VICE DIRETTORE GENERALE
Dir. Dott. Maurizio BERGONZI

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO Direzione di Sanità Roma
Prot. n. 6854 09 APR 2009
59.10

3^a A 31/04
 ATG/111
 copia a me
 + ASS



Consiglio di Stato

Commissione Speciale ex art. 22 del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054

*Adunanza della Commissione Speciale
del 17 febbraio 2009*

N° Sezione 3746/08

OGGETTO

MINISTERO DELLA DIFESA. QUESITO IN ORDINE ALLE MODIFICHE APPORTATE DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 2006, N. 296 (FINANZIARIA 2007), NONCHÉ DALLA LEGGE 4 AGOSTO 2006, N. 248.

La Sezione

Vista la relazione del Ministero della difesa trasmessa n. 04/017 del 2 luglio 2008, pervenuta il 29 ottobre successivo, con la quale viene chiesto il parere del Consiglio di Stato in ordine all'affare in oggetto;

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

c.f.

Premesso:

Espone il Ministero della difesa che la legge 27 dicembre 2006 n. 296, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (Legge finanziaria per il 2007) ha introdotto significative novità in ordine alla normativa finora applicata in materia di assistenza a favore del personale militare dell'Amministrazione della difesa.

In particolare, all'articolo 1, comma 555, della predetta legge, il legislatore ha espressamente stabilito la non applicabilità delle disposizioni dei commi 219, 220 e 221 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), a decorrere dalla data di entrata in vigore della medesima legge (1° gennaio 2006), alle spese di cura, comprese quelle per ricoveri in istituti sanitari e per protesi, con esclusione delle cure balneo-termali, idropiniche e inalatorie, sostenute dal personale delle Forze armate e di polizia che siano conseguenti a ferite e lesioni riportate nell'espletamento di servizi di polizia o di soccorso pubblico, ovvero nello svolgimento di attività operative o addestrative, riconosciute dipendenti da causa di servizio.

Osserva l'Amministrazione che fino all'entrata in vigore della legge finanziaria 2007 (31 dicembre 2006) è stata garantita al personale delle Forze armate che avesse contratto malattia o infermità nel corso di missioni compiute al di fuori del territorio nazionale, la partecipazione, nonché l'anticipazione, ex art. 34, comma 2, della legge n. 3 del 2003, alle spese di degenza e di cura, in relazione agli importi non corrisposti dal SSN, ossia in regime di sussidiarietà.

Ciò in applicazione del disposto di cui all'art. 1, comma 221, ultimo periodo della predetta legge finanziaria 2006, così come interpretato dal Consiglio di Stato, Sezione III, con parere n. 1148/2006, reso nell'adunanza del 16 maggio 2006.

L'Amministrazione, in considerazione delle oggettive difficoltà interpretative derivanti dall'applicazione della nuova disciplina, ha ritenuto necessario acquisire il parere del Consiglio di Stato in ordine a tre questioni:

L'art. 1, comma 555 della legge finanziaria 2007 non ha escluso i destinatari della nuova disposizione di personale delle Forze armate e di polizia, non ha chiarito espressamente la posizione del personale civile che, a fronte di una interpretazione restrittiva si potrebbe trovare in una condizione di disparità di trattamento rispetto al personale militare della Difesa, per spese di degenza e di cura riportate nell'espletamento di servizi di polizia o di soccorso pubblico, ovvero nello svolgimento di attività operative o addestrative, per ferite e lesioni riconosciute dipendenti da causa di servizio.

2. L'istituto delle cure termali è rimasto sinora in vigore a beneficio esclusivo del personale individuato all'art. 1, comma 221, della legge finanziaria 2006, e cioè a favore del personale "*che abbia contratto malattia o infermità nel corso di missioni compiute al di fuori del territorio nazionale*". L'entrata in vigore della legge finanziaria 2007 pone il problema di definire l'esatta interpretazione dell'inciso, di cui all'art. 1, comma 555, "*con esclusione delle cure balneo-termali, idropiniche e inalatorie*"; in altre parole, si chiede se la tutela riconosciuta al personale di cui all'art. 1, comma 221, della legge finanziaria n. 266 del 2005 possa essere applicata anche al personale di cui all'art. 1, comma 555, della legge n. 296 del 2006 che, per una lesione o ferita riconosciuta dipendente da causa di servizio, abbia contratto una patologia che, nell'immediatezza dell'evento, possa trovare reale beneficio dall'effettuazione delle cure termali.

3. L'art. 1, comma 555, della legge finanziaria 2007 si riferisce esclusivamente a "*ferite o lesioni*", quale presupposto per la concessione dei benefici previsti dalle nuove disposizioni, non menzionando in alcun modo il termine "*malattia/infermità*", presente invece nella formulazione dell'art. 1, comma 221, della legge finanziaria 2006; al riguardo, ci si interroga se tale indicazione debba ritenersi tassativa o se non sia suscettibile di una interpretazione logica, alla stregua del criterio di ragionevolezza, tanto da

comprendere anche i malati e infermi militari non assegnati ad attività operative o addestrative, dipendenti da causa di servizio.

Quanto al **problema di cui sub 1.**, l'Amministrazione evidenzia che, nel caso in cui l'interpretazione letterale della norma dovesse riferirsi solo al personale militare, non sarebbe garantita una adeguata tutela, a parità di condizioni, al personale civile della Difesa, a beneficio del quale rimarrebbe in vigore soltanto la disposizione di cui all'art. 1, comma 219, della legge n. 266 del 2005 che, modificando l'art. 68, comma 8, del testo unico approvato con D.P.R. n. 3 del 1957, ha stabilito che *“per le infermità riconosciute dipendenti da causa di servizio è a carico dell'Amministrazione la spesa per la corresponsione di un equo indennizzo per la perdita dell'integrità fisica eventualmente subita dall'impiegato”*.

Al riguardo, l'Amministrazione prospetta la necessità di una interpretazione della norma secondo un criterio di ragionevolezza in considerazione del quale sarebbe da applicare al personale civile, a parità di condizioni, la normativa in questione. D'altra parte, con l'applicazione di tale normativa anche nei confronti del personale civile della Difesa, verrebbe ripristinata la tutela accordata fin dal 1965 (D.P.C.M. 5 luglio 1965) e venuta meno solo con l'entrata in vigore della legge finanziaria 2006.

Per tali motivi, la stessa Amministrazione ritiene di poter applicare anche al personale civile dell'A.D. le disposizioni di cui all'art. 1, comma 555, della legge finanziaria 2007.

Per ciò che concerne il **problema di cui sub 2.**, l'Amministrazione rappresenta che fino all'entrata in vigore della legge finanziaria 2007 ha assicurato al personale delle Forze Armate che avesse contratto malattia o infermità nel corso delle missioni compiute al di fuori del territorio nazionale tutte le prestazioni sanitarie, ivi comprese quelle relative alle cure termali.

L'effettuazione delle predette cure è stata finora garantita tramite l'assegnazione del suddetto personale allo Stabilimento Militare di Ischia, con

responsione, con pagamento di tutto l'alloggio, tranne per tutta la durata del soggiorno.

Ad avviso dell'Amministrazione il beneficio delle cure termali sarebbe rimasto solo a favore del personale di cui all'art. 1, comma 221, della legge n. 266 del 2005 e l'inciso "*con esclusione delle cure balneo-termali, idropiniche e inalatorie*", contenuto nell'art. 1, comma 555, della legge finanziaria 2007 non avrebbe fatto altro che confermare l'abrogazione totale dell'istituto delle cure termali nei confronti del restante personale in servizio.

Tuttavia tale interpretazione non escluderebbe, sempre ad avviso dell'Amministrazione, l'applicabilità "*per finalità curative*" dell'istituto delle cure termali anche al personale di cui all'art. 1, comma 555, della legge finanziaria 2007 che, per una lesione o ferita riconosciuta dipendente da causa di servizio e riportata nelle condizioni previste dalla legge, abbia contratto una patologia che, nell'immediatezza dell'evento, possa ricavare reale beneficio delle cure termali, da effettuarsi esclusivamente presso lo Stabilimento Balneo-termaie Militare di Ischia.

Si chiede dunque al Consiglio di Stato di pronunciarsi sulla legittimità di tale interpretazione.

In relazione al **problema di cui sub 3.**, nella relazione si pone il problema se con l'indicazione del termine "*ferite o lesioni*" il legislatore abbia voluto escludere le "*malattie/infermità*", ancorché contratte nelle condizioni previste dalle nuove disposizioni, ossia riportate nello svolgimento di attività operative o addestrative.

Ritiene l'Amministrazione che secondo un criterio logico e di ragionevolezza andrebbero rimborsate non solo le spese di degenza e di cura sostenute dal personale militare e civile ex art. 34, comma 2, della legge n. 3 del 2003 (tutela che era riconosciuta dalla finanziaria 2006 solo a beneficio del personale delle Forze Armate che avesse contratto malattia o infermità nel corso delle missioni compiute al di fuori del territorio nazionale), ma anche quelle

sostenute a legittimo diritto formale riconoscimento delle dipendenze da causa di servizio, nelle condizioni previste dalle nuove disposizioni, ossia nello svolgimento di attività operative o addestrative, dovendosi intendere per attività operativa o addestrativa “*quella svolta per l’adempimento dei compiti istituzionali che comportano l’impiego di mezzi e attrezzature militari o che comportano una particolare esposizione al rischio con riferimento alla pericolosità intrinseca dei compiti istituzionali delle FF.AA, con esclusione delle attività prettamente didattiche e scolastiche*”, secondo quanto stabilito dallo Stato Maggiore della Difesa in applicazione del D.M. 24 maggio 2002.

Dalla puntuale interpretazione del termine di attività operativa o addestrativa discenderebbero ulteriori quesiti, relativi alla possibilità di provvedere al rimborso delle spese sanitarie nel caso di infortunio *in itinere*, riconosciuto dipendente da causa di servizio, occorso al militare, nonché dell’applicabilità anche al personale civile dell’A.D. dei benefici in argomento.

4. Un ulteriore e distinto quesito riguarda le modifiche apportate dall’entrata in vigore del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 (c.d. decreto Bersani), convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006 n. 248.

Precisa l’Amministrazione che a tutt’oggi ha ritenuto applicabile la tariffa minima nazionale degli onorari per le prestazioni medico-chirurgiche ed odontoiatriche, approvata con D.P.R. n. 81 del 17 febbraio 1992, ai fini del rimborso delle spese sanitarie per infermità riconosciuta dipendente da causa di servizio a favore del personale militare.

In particolare, l’applicabilità del tariffario minimo nazionale ai rimborsi delle spese per prestazioni ambulatoriali, visite mediche specialistiche, cure fisiche, accertamenti diagnostici e protesi dentarie trovava la sua ragione nell’esigenza di garantire, da un lato, la qualità delle prestazioni rese dal professionista al personale avente titolo e, dall’altro, nella necessità di assicurare, tenuti presenti i minimi suddetti, il contenimento in misura equa degli onorari per le predette prestazioni.

Per il punto 2, comma 1, lettera a) del decreto Bersani ho disposto l'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari che prevedono, con riferimento alle attività libero-professionali, l'obbligatorietà delle tariffe minime o fisse ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, l'Amministrazione si interroga circa la portata di tale innovazione esprimendo l'avviso che la normativa sopravvenuta abbia sancito solamente il divieto di imporre la tariffa minima o fissa come "*obbligo da rispettare*" e non anche il divieto di considerare tali tariffe come parametro di riferimento per l'Amministrazione nella determinazione della congruità dei compensi per l'attività professionale svolta. Tale orientamento, sembrerebbe, tra l'altro, confermato da quelle disposizioni del decreto Bersani (art. 2, comma 2) le quali prevedono che, in caso di contenzioso con il cliente, il giudice provveda alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale.

Si chiede dunque al Consiglio di Stato se si possa legittimamente continuare ad applicare il tariffario minimo nazionale degli onorari per le prestazioni medico-chirurgiche ed odontoiatriche, approvato con D.P.R. n. 81 del 1992, a fini di parametrizzazione, fatte salve le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti.

Conclusivamente, il Consiglio di Stato è chiamato ad esprimere un parere in merito ai quesiti di cui ai precedenti punti da **1.** a **4.**

Considerato:

Fino all'entrata in vigore della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006) la Direzione Generale della sanità Militare ha provveduto ad autorizzare in via preventiva il rimborso delle spese sanitarie per la fornitura di protesi, prestazioni sanitarie, ricoveri d'urgenza, ricoveri all'estero o in Centri di altissima specializzazione sostenute dal personale militare, in servizio o in

quiescenza, che avesse contratto ferite, malattie o patologie gravate dipendenti da causa di servizio, con la sola esclusione degli ex militari di leva.

Il quadro normativo di riferimento era costituito principalmente dalle disposizioni del D.P.C.M. 3 luglio 1965 n. 527, recante norme per l'applicazione della legge 1° novembre 1957 n. 1140, e della legge 27 luglio 1962 n. 1116.

Alla luce di tali disposizioni ed in virtù del principio di sussidiarietà sancito dalle disposizioni predette, la Direzione Generale della Sanità Militare ha quindi partecipato alla spesa sanitaria sostenuta dal personale militare, in relazione agli importi non corrisposti dal SSN.

La legge finanziaria 2006, all'art. 1, comma 220, ha disposto l'abrogazione espressa delle disposizioni richiamate e dei decreti concernenti le norme per l'applicazione delle leggi stesse.

Allo stesso art. 1, comma 221, ha poi stabilito che *“rimangono impregiudicate le prestazioni dovute dall'Amministrazione della difesa al personale delle Forze Armate o appartenente ai Corpi di polizia che abbia contratto malattia o infermità nel corso di **missioni compiute al di fuori del territorio nazionale**”*.

Con parere n. 1148/06 del 16 maggio 2006 la Sezione ha espresso l'avviso che la disposizione in questione debba essere interpretata secondo una *ratio* conforme all'intento del legislatore, che è evidentemente quello di circoscrivere la sopravvivenza della normativa abrogata a situazioni, del tutto eccezionali, meritevoli di una particolare considerazione. Non apparendo quindi giustificata una tutela nei confronti di *tutte* le missioni compiute dal personale militare all'estero, per la difficoltà logica di differenziare il servizio ordinario prestato all'estero da quello prestato in Italia, ha dunque ritenuto ragionevole identificare tali missioni con le c.d. *Missioni Internazionali di Pace*.

L'art. 1, comma 555, della legge finanziaria 2007 ha poi disposto che *“Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 219, 220 e 221, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non si applicano, a decorrere dalla data di entrata in*

rigione, in deroga del regolamento di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 101 del 2001, per i ricoveri nei istituti sanitari e per i protesi con esclusione delle cure balneo-termali, idropiniche e inalatorie, sostenute dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze armate e di polizia e conseguenti a ferite e lesioni riportate nell'espletamento di servizi di polizia o di soccorso pubblico, ovvero nello svolgimento di attività operative o addestrative, riconosciute dipendenti da causa di servizio. Resta ferma la vigente disciplina in materia prevista dai contratti collettivi nazionali o da provvedimenti di recepimento di accordi sindacali”.

Prestandosi la suddetta disposizione ad alcuni dubbi interpretativi, l'Amministrazione della difesa ha formulato alcuni quesiti che, in sintesi, riguardano:

- a) l'identificazione dei destinatari della nuova disposizione;
- b) l'esatta valenza dell'inciso *“con esclusione delle cure balneo-termali, idropiniche e inalatorie”*;
- c) la portata della locuzione *“ferite o lesioni”*.

Al fine di esprimere un meditato avviso su tali quesiti, la Sezione ritiene innanzi tutto necessario ricostruire la *ratio* della norma in questione che è ulteriormente intervenuta in una materia, quella del rimborso delle spese sanitarie sostenute dal personale militare, che il legislatore aveva già drasticamente ridimensionato con la legge finanziaria 2007. L'art. 1, comma 221, della legge n. 266 del 2005 aveva infatti espressamente disposto l'abrogazione di *“tutte le disposizioni che, comunque, pongono le spese di cura a carico dell'Amministrazione, contenute nei contratti collettivi nazionali e nei provvedimenti di recepimento degli accordi sindacali, ivi comprese quelle relative alle carriere prefettizie e diplomatica nonché alle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, ed in particolare quelle di recepimento dello schema di concertazione per il personale delle Forze armate”*. Era fatta salva, **in via generale**, per le infermità riconosciute dipendenti da causa di servizio, *“la*

usanza non contiene una simile specificazione; le secondo ragione le situazioni contemplate dalla norma si riferiscono ad “operazioni” (servizi di polizia o di soccorso pubblico), alle quali le attività “addestrative” sono evidentemente strumentali. In tale ottica non si ravvisa alcuna disparità di trattamento, atteso che il personale civile non partecipa di norma a tali operazioni e che comunque anche lo stesso personale militare non usufruisce del regime derogatorio qualora riporti, per causa di servizio, infermità o lesioni in situazioni di “normalità” (servizi in caserma, spostamenti, ecc.). Le medesime considerazioni portano ad escludere che gli “*infortuni in itinere*” possano rientrare nella previsione del comma 555. In tutte le situazioni non espressamente contemplate si continua ad applicare il comma 219 dell’art. 1 della legge finanziaria 2006 secondo cui per le infermità riconosciute dipendenti da causa di servizio spetta la corresponsione di un equo indennizzo per la perdita dell’integrità fisica eventualmente subita.

Quanto al **quesito sub 2.**, il medesimo criterio interpretativo letterale porta ad escludere che le cure balneo-termali, idropiniche ed inalatorie – **espressamente e senza eccezioni escluse** – possano essere prestate a soggetti diversi da quelli indicati nell’ultimo periodo del comma 221 dell’art. 1 della sopra richiamata legge finanziaria 2006, anche se una diversità di trattamento tra tale personale e quello contemplato dal comma 555 (sotto gli altri profili del tutto assimilato) sembrerebbe non trovare una giustificazione sul piano logico. Si può forse pensare che il legislatore, avendo circoscritto la tutela a “*ferite o lesioni*”, abbia ritenuto che queste menomazioni, a differenza delle “*malattie o infermità*”, non si giovano di norma delle prestazioni in questione.

Sembra alla Sezione che la *ratio* della disposizione in esame, come sopra ricostruita, non consenta – passando al **quesito sub 3.** – di estendere la nozione di “*ferite o lesioni*” alle “*malattie o infermità*”. Oltre al criterio strettamente letterale, soccorre infatti quello logico. L’ultimo periodo del comma 221 dell’art. 1 della legge n. 266 del 2005 non prende in considerazione il tipo di attività (operativa o meno) nel corso della quale il militare può riportare una

menomazione fisica, ma identifica una situazione peculiare di missione di pace all'estero che giustifica, ad avviso del legislatore, una deroga al regime generale: in tale situazione il militare può riportare "malattie o infermità", locuzione generica che dovrebbe ricomprendere anche le "ferite o lesioni". Il comma 555 della legge n. 296 del 2006 si riferisce invece ad attività eminentemente operative, che comportano l'impiego di mezzi e attrezzature militari e che, di massima, espongono il militare al rischio di menomazioni fisiche di tipo traumatico. Naturalmente le due diverse definizioni potrebbero anche essere frutto di una scelta terminologica poco precisa, e in quanto tali essere considerate intercambiabili, ma l'interpretazione prescelta sembra la più aderente al contesto normativo considerato.

Relativamente, infine, al **quesito sub 4.**, la Sezione concorda con le conclusioni alle quali è pervenuta l'Amministrazione.

L'art. 2, comma 1, lettera a) del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 (c.d. decreto Bersani), convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006 n. 248, ha abrogato le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono, con riferimento alle attività libero-professionali, l'**obbligatorietà** di tariffe minime o fisse ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

E' da ritenere che tale abrogazione abbia sancito solamente il divieto di imporre la tariffa minima o fissa come "*obbligo da rispettare*", essendo venuto meno il principio della **inderogabilità** dei minimi tariffari. L'Amministrazione, tuttavia, può continuare a riferirsi a tali tariffe al fine di parametrare la misura del rimborso delle spese sanitarie per infermità riconosciute dipendenti da causa di servizio relativamente alle prestazioni medico-chirurgiche ed odontoiatriche (prestazioni ambulatoriali, visite mediche specialistiche, accertamenti diagnostici, protesi dentarie, ecc.); il riferimento alla tariffa minima nazionale degli onorari libero-professionali viene così a costituire un criterio uniforme

...contate ad equità e ragione i doveri che gravano nei confronti degli interessi pubblici e quelli particolari.

P.Q.M.

In tal senso è reso il parere.

Il Presidente
(Salvatore Giacchetti)

L'estensore
(Maria Grazia Cappugi)

Il segretario
(Lisanna Sabatinelli)