

Civile Sent. Sez. L Num. 17440 Anno 2022

Presidente: BERRINO UMBERTO

Relatore: CAVALLARO LUIGI

Data pubblicazione: 30/05/2022

SENTENZA

sul ricorso 12441-2020 proposto da:

MINISTERO DELLA DIFESA, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ope legis dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici domicilia in ROMA, ALLA VIA DEI PORTOGHESI 12;

- ricorrente -

2022

contro

416

BASTI MARIO TOMMASO, domiciliato in ROMA, PIAZZA CAVOUR, presso la CANCELLERIA DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dall' avvocato ANDREA BAVA;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 4/2020 della CORTE D'APPELLO
di L'AQUILA, depositata il 09/01/2020 R.G.N.
244/2019;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 02/02/2022 dal Consigliere Dott. LUIGI
CAVALLARO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. RITA SANLORENZO, che ha concluso per
il rigetto del ricorso;

udito l'Avvocato GIANCARLO PAMPANELLI;

udito l'Avvocato ANDREA BAVA.



FATTI DI CAUSA

Con sentenza depositata il 9.1.2020, la Corte d'appello dell'Aquila ha confermato, per quanto rileva in questa sede, la pronuncia di primo grado che aveva accolto la domanda di Mario Tommaso Basti volta a conseguire i benefici assistenziali spettanti alle vittime del dovere, nei limiti della prescrizione decennale a far data dalla domanda del 13.11.2017.

La Corte in particolare ha ritenuto che la condizione di vittima del dovere, di cui all'art. 1, commi 563-564, l. n. 266/2005, costituisse uno *status* e fosse come tale imprescrittibile, salva la prescrizione dei ratei delle prestazioni assistenziali previste dalla legge, di talché, pur avendo l'istante presentato la domanda a distanza di oltre dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 266/2005, cit., per una patologia contratta per causa di servizio nel corso di una missione compiuta nel 1964, non poteva negarsi il suo diritto ad essere iscritto nell'elenco di cui all'art. 3, comma 3, d.P.R. n. 243/2006, e a percepire le prestazioni assistenziali nei limiti della prescrizione decennale.

Avverso tali statuizioni il Ministero della Difesa ha ricorso per cassazione, deducendo due motivi di censura. Mario Tommaso Basti ha resistito con controricorso. Entrambe le parti hanno depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo di censura, il Ministero ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 2934, commi 1° e 2°, e 2946 c.c. per avere la Corte di merito ritenuto che la condizione di vittima del dovere costituisse uno *status* e conseguentemente fosse imprescrittibile, salva

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'E'.



nondimeno la prescrizione dei ratei delle singole prestazioni assistenziali ad essa correlate: ad avviso della parte ricorrente, infatti, il termine "status" talora adoperato nella giurisprudenza di questa Corte per descrivere la condizione di vittima del dovere sarebbe da intendersi in senso atecnico, ossia come insieme di posizioni di vantaggio accordate ad un soggetto, senza in nulla correlarsi alla posizione che quel soggetto riveste nella collettività, ciò che invece costituisce il *proprium* della nozione, di derivazione romanistica, di "status", di talché, essendo stata nella specie la domanda per accedere ai benefici presentata dopo dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 266/2005, nessun diritto sarebbe sopravvissuto all'intervenuta prescrizione.

Con il secondo motivo, il Ministero ricorrente lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 3, commi 1-2, d.P.R. n. 243/2006, per avere la Corte territoriale ritenuto che l'imprescrittibilità della condizione di vittima del dovere discenderebbe dalla previsione della disposizione cit., che abilita l'amministrazione a riconoscerla d'ufficio anche in assenza di domanda dell'interessato: nell'opinione di parte ricorrente, infatti, resterebbe pur fermo che, in mancanza di tale riconoscimento officioso, nessuna situazione giuridica soggettiva sfuggirebbe al compiersi della prescrizione.

I motivi possono essere trattati congiuntamente, in considerazione della loro intima connessione, e sono infondati.

Va premesso che la Corte territoriale ha argomentato la conclusione secondo cui la condizione di vittima del dovere sarebbe equiparabile ad uno *status* muovendo da un'espressa affermazione in tal senso già affiorata in



numerose pronunce di questa Corte di legittimità (ad es. in Cass. n. 26012 del 2018 e, più recentemente, in Cass. n. 28696 del 2020).

È nondimeno vero che, come rimarcato da parte ricorrente (da ultimo nella memoria dep. ex art. 378 c.p.c.), questa Corte non ha ancora specificamente affrontato la questione concernente la possibilità di intendere la qualifica di vittima del dovere in termini di "status" in senso tecnico-giuridico, ossia – secondo la risalente definizione di Cass. n. 3727 del 1986 – come qualità o di situazione soggettiva a cui si ricollegano sia diritti (assoluti, inalienabili e imprescrittibili) che doveri, e il cui acquisto è indipendente dalla volontà del soggetto che ne è titolare, trovando piuttosto la sua origine nella sua appartenenza ad una determinata collettività: e anzi, ad avviso di parte ricorrente, tale possibilità sarebbe nel caso di specie da escludersi, dal momento che, diversamente argomentando, basterebbe l'attribuzione ad un soggetto di benefici di carattere assistenziale per inferirne l'attribuzione di uno *status* e, correlativamente, di diritti imprescrittibili, con una conseguente irragionevole dilatazione del concetto giuridico di *status* che non solo non sarebbe fondata su alcuna disposizione di legge, ma per di più si porrebbe in contrasto con la regola generale secondo cui tutti i diritti sono assoggettati a prescrizione estintiva.

Ciò posto, deve anzitutto ricordarsi che la nozione tradizionale di "status", che la dottrina classica intendeva in senso "comunitario", ossia quale modo per definire la posizione della persona umana rispetto ad una data collettività di riferimento in funzione della sua condizione di libertà personale, cittadinanza e appartenenza a un certo



gruppo familiare (dove la classica tripartizione della categoria in *status libertatis*, *status civitatis* e *status familiae*), è andata progressivamente declinando in età moderna, allorché l'emersione del principio di eguaglianza formale, tipico del pensiero giuridico liberale e dell'organizzazione economica e sociale del modo di produzione capitalistico, ha sottoposto a revisione critica ogni forma di distinzione tra le persone che riposasse su leggi e convenzioni sociali, anziché sulla natura e sulla ragione.

Va però parimenti ricordato che tale revisione critica (che la dottrina inglese ha efficacemente riassunto nel passaggio dallo "*status*" al "contratto", al fine di rimarcare che nessun vincolo giuridico può modernamente giustificarsi in assenza di una manifestazione di volontà del soggetto che vi è astretto) ha scontato a sua volta, in età contemporanea, il progressivo affacciarsi della consapevolezza che l'opzione di politica legislativa di astrarre dalle differenze di condizione delle persone non è di per sé la più idonea ad assicurarne in concreto l'eguaglianza, sussistendo nella società dominata dal modo di produzione capitalistico rilevanti "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese": come mirabilmente afferma l'art. 3, comma 2°, Cost.-

Proprio per ciò, parallelamente all'assunzione da parte dei pubblici poteri del compito di "rimuovere" tali ostacoli di fatto, ha ricevuto nuova legittimazione la scelta politica di



assumere gruppi e categorie di persone come punti di riferimento di normative speciali, allo scopo di farne oggetto di protezione e perequazione rispetto al resto della collettività. Ed è proprio in relazione a tali obiettivi di eguaglianza sostanziale che la dottrina è tornata a rivolgere la sua attenzione al concetto di "status", rinvenendovi schemi utili per l'interpretazione e la qualificazione degli strumenti giuridici apprestati per l'attuazione degli obiettivi protettivi e perequativi fatti propri dalle politiche pubbliche. In questa nuova prospettiva, la nozione di *status* che maggiormente ha acquistato rilievo è quella di *status civitatis*, declinata specialmente come insieme di pretese a prestazioni positive da parte dei pubblici poteri che possono essere attribuite anche a chi si trovi temporaneamente soggetto alla sovranità pubblica: e in specie al riconoscimento di prestazioni sociali collegate a particolari condizioni e qualità dei richiedenti. Per tale via, lo *status civitatis* è stato progressivamente costruito come "*status activus processualis*", avente ad oggetto il potere di avvalersi dei procedimenti amministrativi previsti dalla legge per assicurarsi le prestazioni sociali volte a garantire la protezione e la perequazione della categoria cui si appartiene e rendere così effettiva la libertà astrattamente assicurata dal principio di eguaglianza formale; per converso, la libertà di scelta della persona, che costituisce l'acquisizione più rilevante della modernità giuridica, è stata preservata subordinando l'attribuzione delle prestazioni ad una specifica domanda dell'interessato, allo scopo di fugare la possibilità che l'attribuzione d'ufficio di certe prestazioni valesse ad

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line with a loop at the bottom and a horizontal stroke extending to the right.



imprimere autoritativamente al beneficiario una qualità soggettivamente percepita come uno stigma sociale.

Dell'evoluzione che dianzi s'è sommariamente tracciata è stata testimone la stessa giurisprudenza di questa Corte di legittimità. Essa, infatti, ha per un verso (e correttamente) negato la qualificazione di *status* all'insieme di pretese, immunità, facoltà e poteri che caratterizzano la situazione giuridica del singolo all'interno di un dato rapporto contrattuale, riconoscendo che in tali ambiti la nozione non ha valore tecnico-giuridico (così ad es. già Cass. n. 4732 del 1976, a proposito del c.d. *status* di lavoratore subordinato), ma al contempo – superando la più restrittiva concezione di Cass. n. 3727 del 1986, cit. – ha affermato che, in seguito allo sviluppo della tutela legislativa e amministrativa delle categorie di cittadini più deboli, deve ormai accogliersi una più ampia nozione di *status*, inteso come “posizione soggettiva, sintesi di un insieme normativo applicabile ad una determinata persona e rilevante per il diritto in maniera non precaria né discontinua [...], che secondo l'apprezzamento comune distingue un soggetto dagli altri” (così Cass. S.U. n. 483 del 2000, in motivazione); ed è nella medesima ottica che si è ritenuto che il principio generale della previa proposizione della domanda amministrativa, quale condizione per l'accesso ad una data prestazione previdenziale o assistenziale, costituisca testimonianza della “evoluzione che le politiche sociali hanno impresso all'antica nozione di *status civitatis*” (così Cass. n. 5318 del 2016, in motivazione) e si è logicamente giustificato, riconducendolo alla nozione di *status* di “pensionato”, il principio di imprescrittibilità del diritto alle prestazioni previdenziali o



assistenziali garantite dall'art. 38 Cost., limitando la prescrittibilità (e/o l'assoggettività a decadenza) per i singoli ratei, periodicamente risorgenti in quanto oggetto di un'obbligazione pubblica di durata (così già Cass. n. 2243 del 1988; più recentemente, Cass. S.U. n. 10955 del 2002). Non senza precisare che la presentazione della domanda amministrativa, che è condizione di proponibilità dell'azione giudiziaria, condiziona lo stesso sorgere del diritto del privato da tutelare eventualmente davanti all'autorità giudiziaria, diritto che non può ritenersi sorto (unitamente allo speculare obbligo dell'ente previdenziale) anteriormente al perfezionamento della fattispecie a formazione progressiva che nella presentazione della domanda all'ente previdenziale trova appunto il suo *incipit* (cfr. in tal senso Cass. n. 732 del 2007; Cass. n. 5318 del 2016, cit.).

D'altra parte, riconoscere che, ogni qualvolta il legislatore individua una particolare categoria di soggetti come destinataria di prestazioni pubbliche con finalità di protezione e perequazione sociale costituzionalmente garantite, la situazione giuridica dei beneficiari può e deve essere ricostruita in termini di *status*, non equivale di per sé a privare il legislatore stesso della possibilità di differenziare il relativo trattamento giuridico (nei limiti, s'intende, in cui tale differenziazione non debordi nell'irrazionalità manifesta), ma vale piuttosto a individuare un canone ermeneutico alla cui stregua ricostruire la disciplina applicabile alla fattispecie: a cominciare appunto dall'indisponibilità o meno delle situazioni giuridiche che ne formano oggetto e alla consequenziale applicazione del principio secondo cui tra i diritti indisponibili, che ai sensi



dell'art. 2934, comma 2°, c.c., non sono soggetti a prescrizione, vanno ricompresi i cosiddetti *iura status*, cioè i diritti relativi allo stato e alla capacità delle persone (così già Cass. n. 2386 del 1962, seguita da innumerevoli successive conformi).

È alla stregua di tali coordinate che va dunque affrontata la questione se la categoria di "vittima del dovere" tipizzata dall'art. 1, commi 563-564, l. n. 266/2005, costituisca uno *status* e sia come tale imprescrittibile, salva la prescrizione dei ratei delle prestazioni assistenziali previste dalla legge.

Va anzitutto ricordato, al riguardo, che, interpretando le disposizioni citate, le Sezioni Unite di questa Corte hanno già chiarito che esse istituiscono "un diritto di natura prevalentemente assistenziale volto a prestare un ausilio a chi abbia subito un'infermità o la perdita di una persona cara a causa della prestazione di un servizio in favore di amministrazioni pubbliche da cui siano derivati particolari rischi", il quale "non rientra nello spettro di diritti e doveri che integrano il rapporto di lavoro subordinato dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche", ma "si colloca fuori e va al di là di tale rapporto, contrattualizzato o meno che esso sia, potendo riguardare anche soggetti che con l'amministrazione non abbiano un rapporto di lavoro subordinato ma abbiano in qualsiasi modo svolto un servizio" (così Cass. S.U. n. 23300 del 2016, in motivazione, testualmente ripresa da Cass. S.U. n. 22753 del 2018).

Si tratta quindi di provvidenze che trovano causa nella morte o nell'infermità permanente che abbia attinto quanti, anche indipendentemente da un rapporto d'impiego con una pubblica amministrazione, abbiano prestato un servizio a



beneficio della collettività da cui siano derivati e concretizzati in loro danno particolari rischi: e dunque, come può senz'altro aggiungersi in relazione alle fattispecie espressamente tipizzate dalla lettera dei commi 563 e 564 dell'art. 1, l. n. 266/2005, di un servizio che a sua volta costituisce adempimento di un dovere nell'interesse della collettività (art. 2 Cost.).

Diversamente da quanto sostenuto dal Ministero ricorrente, inoltre, non può essere dubbio che le provvidenze in esame rientrano nell'ambito della tutela di cui all'art. 38 Cost.: la disposizione costituzionale ult. cit., nel riferirsi all'idea di "sicurezza sociale" e nell'ipotizzare soltanto due modelli tipici della medesima, uno dei quali fondato unicamente sul principio di solidarietà (primo comma) e l'altro suscettibile di essere realizzato mediante strumenti mutualistico-assicurativi (secondo comma), "non esclude tuttavia, e tantomeno impedisce, che il legislatore ordinario delinei figure speciali nel pieno rispetto dei principi costituzionalmente accolti" (così, testualmente, Corte cost. n. 31 del 1986). E se è vero che la disciplina delle provvidenze dettate per le vittime del dovere può legittimamente considerarsi come una delle possibili "figure speciali di sicurezza sociale", la cui *ratio* va individuata nell'apprestare peculiari ed ulteriori forme di assistenza per coloro che siano rimasti vittima dell'adempimento di un dovere svolto nell'interesse della collettività, che li abbia esposti ad uno speciale pericolo e all'assunzione di rischi qualificati rispetto a quelli in cui può incorrere la restante platea dei dipendenti pubblici o degli incaricati di un pubblico servizio (così Cass. n. 29204 del 2021), non si

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'L' or similar shape.



possono non ravvisare nella situazione giuridica istituita dal legislatore tutti i presupposti dello *status*, nello specifico senso di cui dianzi s'è detto: valendo la categoria di "vittima del dovere" a differenziare una particolare categoria di soggetti al fine di apprestare loro un insieme di benefici previsti dalla legge e riepilogati dall'art. 4, d.P.R. n. 243/2006.

Vale la pena di rimarcare che, nel sistema così delineato, la domanda dell'interessato deve considerarsi pur sempre *condicio sine qua non* per il riconoscimento della condizione di "vittima del dovere", non potendo attribuirsi alla disposizione regolamentare di cui all'art. 3, d.P.R. n. 243/2006 (che statuisce che "in mancanza di domanda si può procedere d'ufficio") alcuna valenza derogatoria ad un principio che, per gli *status activae processualis*, ha valenza, come dianzi s'è visto, di diritto di libertà costituzionalmente garantito: e sotto tale profilo, anzi, va senz'altro corretta la sentenza impugnata nella parte in cui ha tratto dalla previsione regolamentare testé cit. argomenti per suffragare la conclusione circa l'imprescrittibilità della pretesa, che viceversa discende *ex se* dalla riconosciuta natura di *status* della condizione di vittima del dovere e non già da una inesistente facoltà dell'amministrazione di attribuirla d'ufficio.

Resta per contro ferma la conclusione dei giudici di merito secondo cui l'imprescrittibilità dell'azione volta all'accertamento dello *status* di vittima del dovere non si estende ai benefici economici che in tale *status* trovano il loro presupposto, come nella specie il diritto all'assegno mensile vitalizio ex art. 2, l. n. 407/2008, e all'assegno

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'L'.



mensile vitalizio ex art. 5, comma 3, l. n. 206/2004, i quali – unitamente al diritto all’assistenza psicologica a carico dello Stato, all’esonero dalla partecipazione alla spesa sanitaria e all’erogazione a carico del Servizio sanitario nazionale dei medicinali attualmente classificati in classe “C”, ex artt. 6 e 9, l. n. 206/2004 – sono stati riconosciuti nel caso di specie all’odierno controricorrente nei limiti prescrittivi; ed è appena il caso di aggiungere che, diversamente da quanto sostenuto dal Ministero ricorrente, contrari argomenti non possono farsi discendere da Corte cost. n. 106 del 2008, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 99, comma 2°, d.P.R. n. 915/1978, nella parte in cui prevede un termine quinquennale di prescrizione per il trattamento pensionistico di guerra limitatamente al caso in cui l’invalidità o la morte derivino da lesioni d’arma da fuoco di origine bellica o da esplosione di un ordigno bellico provocata da un minorenni: è sufficiente al riguardo considerare che, mentre in quel caso si trattava di giudicare della legittimità costituzionale di una peculiare disciplina della prescrizione di uno speciale trattamento pensionistico, qui si tratta di individuare, in assenza di una specifica disposizione di legge, quale sia la generale disciplina della prescrizione delle provvidenze in questione e, in specie, se ed in che termini essa vada ripetuta dalla norma generale dell’art. 2934 comma 2° c.c.-

Il ricorso, pertanto, va rigettato, provvedendosi come da dispositivo sulle spese del giudizio di legittimità, che seguono la soccombenza e si distraggono in favore del



difensore delle parti controricorrenti, dichiaratosi antistatario.

Non potendo trovare applicazione nei confronti delle amministrazioni dello Stato l'art. 13, comma 1 -quater, d.P.R. n. 115/2002, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, l. n. 228/2012, essendo le medesime esentate, mediante il meccanismo della prenotazione a debito, dal pagamento delle imposte e tasse che gravano sul processo (cfr. Cass. n. 1778 del 2016), non v'ha luogo a pronuncia sul raddoppio del contributo unificato.

P. Q. M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese del giudizio di legittimità, che si liquidano in € 3.200,00, di cui € 3.000,00 per compensi, oltre spese generali in misura pari al 15% e accessori di legge, e si distraggono in favore del difensore di parte controricorrente, dichiaratosi antistatario.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 2.2.2022.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Luigi Cavallaro

Umberto Berrino

Procuratore Giudiziario
Dott. Giovanni RUBBIO

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
IV Sezione Civile