



**News n. 93 del 20 ottobre 2025  
a cura dell'Ufficio del massimario**

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, analizzando la disciplina di settore, ravvisa, in presenza di determinati presupposti fattuali, una presunzione relativa della sussistenza del nesso di causalità tra esposizione del militare a uranio impoverito o a nanoparticelle di metalli pesanti in occasione del servizio prestato all'estero o presso poligoni di tiro sul territorio nazionale e insorgenza di malattie tumorali, superabile solo qualora l'amministrazione dia la prova di una specifica genesi extra-lavorativa della patologia.

**Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 7 ottobre 2025, n. 15 – Pres. Maruotti, Est. Franconiero**

**Militare – Vittime del dovere – Riconoscimento della dipendenza della patologia dalla causa di servizio in costanza del rapporto di impiego – Nesso di causalità – Modalità di accertamento – Presunzione – Condizioni**

*Nell'accertamento della dipendenza da causa di servizio di patologie tumorali insorte in capo a militari esposti ad uranio impoverito o a nanoparticelle di metalli pesanti, in occasione del servizio prestato all'estero o presso i poligoni di tiro sul territorio nazionale, non è necessario un riscontro effettivo del nesso eziologico: la legge ha considerato il rapporto di causalità come insito nel tipico rischio professionale, sicché grava sull'amministrazione l'onere di dare la prova di una specifica genesi extra-lavorativa della patologia. (1)*

(1) I. – Con la decisione in rassegna - ed altre tre coeve (nn. 12, 13, 14) recanti il medesimo principio di diritto, rese su analoghe ordinanze di rimessione della seconda sezione del Consiglio di Stato (29 aprile 2025, n. 3649, 29 aprile 2025, n. 3650, 2 maggio 2025, n. 3726, 5 maggio 2025, n. 3749 (oggetto della News UM n. 41 del 20 maggio 2025) - l'Adunanza plenaria si pronuncia sul seguente quesito: «quale sia la disciplina giuridica applicabile alle modalità di accertamento della dipendenza da causa di servizio con riferimento a patologie tumorali insorte in capo a militari che siano stati esposti ad uranio impoverito o a nanoparticelle di metalli pesanti, in occasione del servizio prestato all'estero o presso i poligoni di tiro sul territorio nazionale». In particolare, si chiedeva di stabilire se l'accertamento della causa di servizio postuli il riscontro effettivo del nesso eziologico secondo il consueto canone civilistico del "più probabile che non", ovvero se possa

ravvisarsi una presunzione *iuris tantum* di sussistenza del detto nesso, superabile solo attraverso l'individuazione di una specifica genesi extra-lavorativa della patologia. Con la decisione in rassegna la plenaria ha ritenuto di aderire all'orientamento della giurisprudenza per il quale – quando è accertata una patologia tumorale di un militare esposto ad uranio impoverito o a nanoparticelle di metalli pesanti in ragione del suo servizio prestato in particolari contesti operativi – la legge pone a suo favore una presunzione relativa sulla sussistenza del nesso di causalità, superabile se il Ministero della difesa fornisce la prova contraria. La rimessione trae origine da una controversia promossa da un militare dell'esercito italiano, partecipante a missioni internazionali NATO nella ex Jugoslavia e in Libano, al quale veniva in seguito diagnosticata una patologia tumorale, per la quale domandava il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461, negata su conforme parere contrario del comitato di verifica per le cause di servizio, motivato sulla mancanza di antecedenti occupazionali associabili causalmente all'infermità.

II. – Questo il percorso della motivazione della decisione in esame:

- a) preliminarmente sono stati richiamati i due orientamenti giurisprudenziali in ordine alla modalità di accertamento della dipendenza da causa di servizio ai sensi del d.P.R. n. 461 del 2001, posto che:
  - a1) un indirizzo maggioritario applica anche a tale ipotesi le ordinarie regole in punto di accertamento del nesso causale, senza alcuna semplificazione, né inversione dell'onere della prova;
  - a2) un secondo approdo ritiene che la dipendenza da causa di servizio debba considerarsi accertata *ex lege* e possa essere disconosciuta dall'amministrazione solo qualora dimostri l'esistenza di una genesi alternativa della patologia, di carattere extra lavorativo;
- b) ciò posto, il sistema del riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di un'infermità, ai sensi del d.P.R. n. 461 del 2001, rimane la disciplina normativa di riferimento per la tutela indennitaria del dipendente nella forma dell'equo indennizzo;
- c) resta inalterata l'esigenza di individuare sul piano medico-legale la causa della malattia, onde ricondurla ad un fattore di rischio imputabile all'amministrazione, e dunque alle mansioni lavorative svolte o all'ambiente in cui il dipendente ha operato;
- d) la valutazione sul piano legale delle cause di una determinata patologia è soggetta ad evoluzione dei criteri di giudizio, tenuto anche conto della mancanza di conoscenza di relazioni causali tra eventi e della incapacità di comprensione umana di tutti i fenomeni naturali;
- e) la questione da dirimere consiste nella equa allocazione del rischio della causa ignota della patologia contratta dal militare impiegato in determinati contesti operativi rispetto alla pretesa al riconoscimento della dipendenza di questa dal servizio prestato;
- f) aderendo al primo indirizzo giurisprudenziale di cui sopra, il rischio della causa ignota della malattia graverebbe per intero sul militare, richiedendosi la prova in positivo del nesso causale tra il servizio e l'infermità contratta dal dipendente, con la conseguenza che, in presenza di patologie connotate da multifattorialità

(come in particolare quelle tumorali), il rischio in questione tenderebbe a tradursi in un diabolico onere della prova;

g) inoltre, tale ermeneutica avrebbe come effetto quello di rendere meno agevoli le condizioni di accesso all'equo indennizzo rispetto all'eventuale rimedio risarcitorio per violazione dell'art. 2087 c.c., malgrado il primo costituisca un *minus* del secondo, poiché:

g1) il primo strumento resterebbe imperniato su regole e criteri di giudizio insensibili alle nuove acquisizioni della conoscenza umana in ambito medico, l'evoluzione tecnico-scientifica recederebbe a circostanza irrilevante per il giudizio medico-legale sulla causa di servizio e sarebbe irrilevante la mancata adozione da parte datoriale di misure preventive adeguate allo stato delle conoscenze tecniche e scientifiche;

g2) viceversa, in sede di domanda ex art. 2087 c.c., l'amministrazione datrice di lavoro (sulla quale grava l'obbligo di tutelare l'integrità fisica del lavoratore in correlazione con il progresso scientifico, secondo «l'esperienza e la tecnica» adeguandosi costantemente a queste ultime), dovrebbe fornire la prova di avere adottato tutte le cautele imposte dalle conoscenze sperimentali o tecniche del momento, una volta che il lavoratore abbia dimostrato la nocività dell'ambiente di lavoro e la riconducibilità ad esso della patologia contratta sul piano causale;

h) ulteriore argomentazione si trae poi dall'art. 603 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare), novellato dalla legge 22 febbraio 2011, n. 9, poiché da tale previsione si evince che lo stesso legislatore ha riconosciuto l'esistenza di un «rischio professionale specifico» legato a «particolari condizioni ambientali od operative» e consistente nelle «infermità o patologie tumorali» insorte «in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura»;

i) con tale disposizione il legislatore ha operato a monte una valutazione astratta sulla pericolosità delle operazioni svolte da militari in determinati contesti lavorativi, al fine di superare le difficoltà probatorie legate al caso concreto e sulla base delle acquisizioni della scienza medica e delle indagini svolte in sede amministrativa, anche internazionale;

j) l'art. 603, come novellato nel 2011, si pone l'obiettivo di «pervenire al riconoscimento della causa di servizio e di adeguati indennizzi al personale italiano», facilitando il riconoscimento della causa di servizio, attraverso disposizioni integrative del sistema prefigurato in generale dal d.P.R. n. 461 del 2001, in considerazione delle acquisizioni scientifiche e più in generale della consapevolezza ormai raggiunta anche in sedi istituzionali circa la pericolosità per la salute umana dell'utilizzo a scopi bellici dell'uranio impoverito;

k) allo stato della attuale conoscenza scientifica, non si può affermare con certezza o con alto grado di probabilità razionale, ma per converso nemmeno può escludersi, che l'esposizione alle nanoparticelle di metalli pesanti prodotte dall'esplosione di proiettili all'uranio impoverito costituisca la causa delle neoplasie contratte dal personale militare impiegato in missioni NATO in cui si è fatto uso di tali ordigni;

- l) l'incertezza sul piano scientifico può pertanto essere individuata come la decisiva ragione della riforma dell'art. 603 del codice dell'ordinamento militare, attuata nel 2011, con cui il rischio professionale specifico è stato assunto ad elemento su cui basare il giudizio medico-legale necessario per giungere al riconoscimento della causa di servizio ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. n. 461 del 2001;
- m) la norma ha tenuto conto non soltanto del dato medico-scientifico, ma anche di un criterio empirico, per cui la patologia tumorale è in astratto correlabile causalmente al servizio nei descritti contesti operativi quando essa si manifesti a livello diagnostico in seguito all'impiego in essi del militare (*post hoc ergo propter hoc*);
- n) l'autorizzazione di spesa prevista nel citato art. 603 (di 10 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2008-2010) finalizzata al riconoscimento della causa di servizio e di adeguati indennizzi al personale italiano che abbia contratto tali patologie, si è pertanto basata su una valutazione legislativa in base alla quale il nesso causale tra le patologie medesime e il servizio prestato è dimostrabile in via presuntiva e il rischio della causa ignota è stato quindi ribaltato sul Ministero della difesa;
- o) in conclusione, esclusivamente per le precisate patologie, il sistema dell'equo indennizzo per causa di servizio ai sensi del d.P.R. n. 461 del 2001 è stato innovato dall'art. 603 del codice dell'ordinamento militare e dalla relativa disciplina regolamentare (artt. 1078 e 1079 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90), con la rimodulazione degli oneri probatori per l'accertamento della causa di servizio, secondo i seguenti criteri:
  - o1) il militare è tenuto a dimostrare di avere svolto il proprio servizio, tra quelli tipizzati dalla disposizione di legge (missioni nazionali o internazionali, impiego nei poligoni di tiro o nei siti di stoccaggio del munizionamento), in particolari condizioni ambientali od operative che ne abbiano aumentato il rischio di malattia, e che quella poi manifestatasi in seguito abbia carattere tumorale e sia espressiva di quel rischio;
  - o2) assodati tali elementi, l'amministrazione è invece onerata della prova contraria che si sostanzia in una specifica genesi extra-lavorativa della patologia;
- p) pertanto, risultano viziati per eccesso di potere i giudizi medico-legali dei comitati di verifica per le cause di servizio, qualora si basino sull'assenza di studi scientifici che dimostrino con certezza o alto grado di credibilità razionale la correlazione causale della neoplasia con l'esposizione a fattori di rischio potenziale.

### III. – Per ulteriori approfondimenti:

- q) sulla descrizione del procedimento di accertamento della causa di servizio, si veda in dottrina A. CONTI, S. SETTI, *Lezioni di diritto militare*, 2020, secondo cui:
  - q1) esso si articola in due momenti logici separati: una prima valutazione di riconducibilità del fatto al servizio e una seconda, di natura medico – legale, di accertamento del nesso causale tra la patologia ed il servizio;
  - q2) l'*iter* disciplinato dal d.P.R. n. 461 del 2001 è avviato su domanda dell'interessato, dagli eredi, ovvero dall'ufficio dell'amministrazione

militare, nel caso in cui la connessione della lesione con il servizio appaia *ictu oculi*;

q3) il termine di presentazione della domanda è di 6 mesi dalla data in cui si è verificato l'evento dannoso o da quella in cui l'istante ha avuto conoscenza dell'infermità o della lesione o dell'aggravamento (art. 2);

q4) dopo aver avviato il procedimento, l'amministrazione deve inoltrare la documentazione pertinente alla commissione medica ospedaliera (CMO) competente per territorio entro 30 giorni dalla ricezione della domanda (art. 5);

q5) la CMO, entro 30 giorni dalla ricezione degli atti sottopone il militare a visita medica, con preavviso di almeno 10 giorni; in questa sede, il militare può farsi assistere da un medico di fiducia e, al termine degli accertamenti sanitari, la CMO redige il verbale sanitario in cui è indicata la tipologia di infermità;

q6) tutta la documentazione ricevuta dalla CMO, corredata dal verbale sanitario, deve essere inviata, entro 15 giorni all'amministrazione datoriale che ha 30 giorni per dare avvio al secondo passaggio della procedura, ovvero l'accertamento del nesso causale;

q7) tutta la documentazione, unitamente alla relazione datoriale che riassume le informazioni relative al nesso causale tra l'infermità o la lesione e l'attività di servizio è inviata al comitato di verifica per le cause di servizio; questo procede, con autonoma valutazione, ad esprimere un parere non vincolante sulla dipendenza dell'infermità ai fatti di servizio;

q8) infine, l'amministrazione, in base alle risultanze degli atti del procedimento - ossia il verbale sanitario e il parere del comitato di verifica, oltre alla documentazione prodotta dal militare - si pronuncia con un provvedimento (decreto) concessivo (riconoscimento della dipendenza da causa di servizio) o negativo;

q9) in caso di provvedimento negativo, al militare sono concessi 10 giorni, decorrenti dalla notifica del provvedimento, per presentare motivate controdeduzioni;

q10) il riconoscimento della dipendenza della lesione o della malattia da causa di servizio comporta l'accesso a diversi benefici, tra cui: i) il diritto al rimborso, da parte dell'amministrazione militare, delle spese di cura, comprese quelle per ricoveri in istituti sanitari e per protesi, nel caso in cui la necessità di queste sia accertata dalla CMO; ii) inoltre il militare conserva, per tutto il periodo di astensione dal servizio, l'integrale retribuzione, escluso ogni trattamento aggiuntivo; iii) il diritto all'equo indennizzo, beneficio economico *una tantum*, è commisurato sia alla retribuzione percepita dal militare al momento della presentazione della domanda sia all'entità della menomazione, ascrivibile alle tabelle allegate al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1981, n. 834; iv) accesso alla pensione privilegiata, spettante al militare che abbia riportato, a causa del servizio, lesioni o infermità di natura inabilitante, a nulla rilevando la durata del rapporto di lavoro o la contribuzione versata;

- q11) peraltro, in caso di aggravamento della infermità per la quale è stato concesso un equo indennizzo, il dipendente può, entro e non oltre cinque anni dalla data di notifica del provvedimento di prima concessione, per una sola volta, chiedere la revisione dell'equo indennizzo concesso;
- r) riguardo al confine della giurisdizione tra giudice amministrativo (in tesi competente in sede di giurisdizione esclusiva perché trattasi di danno derivante da un rapporto di pubblico impiego non contrattualizzato), giudice ordinario (in tesi competente a tutela di un diritto soggettivo assoluto riconosciuto anche a civili) e giudice contabile (in tesi competente nell'ipotesi in cui la pretesa al riconoscimento della causa di servizio sia finalizzata all'applicazione di benefici pensionistici, su cui Corte conti, sez. I, 22 maggio 2017, n. 177, in [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it)), si vedano i riferimenti giurisprudenziali contenuti nella News UM n. 41 del 20 maggio 2025;
- s) si veda la News UM n. 41 del 20 maggio 2025 per la ricostruzione dei diversi orientamenti della giurisprudenza amministrativa sulle modalità di accertamento della dipendenza da causa di servizio ai sensi del d.P.R. n. 461 del 2001, per approfondimenti sulla disciplina sulle speciali elargizioni di cui all'art. 603 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 e sulla operatività del principio della *compensatio lucri cum damno* tra corresponsione dell'equo indennizzo e risarcimento dei danni patiti dal privato.