

Uranio impoverito e patologie tumorali nel personale militare: la presunzione del nesso causale nella giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria

di Elisa Malangone

Data di pubblicazione: 23-1-2026

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.

In linea con il sistema di riparto ricavato dall'art. 2087 del codice civile, il militare è quindi tenuto a dimostrare di avere svolto il proprio servizio, tra quelli tipizzati dalla disposizione di legge ora richiamata (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.

L'Amministrazione è invece onerata della prova contraria, la quale come precisato nell'ordinanza di rimessione si sostanzia in «una specifica genesi extra-lavorativa della patologia».

Ne deriva in conclusione che 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, risultano viziati per eccesso di potere.

Guida alla lettura

Con la **sentenza n. 15 del 7 ottobre 2025**, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato affronta uno dei profili più controversi e sensibili del contenzioso in materia di causa di servizio: l'accertamento del nesso eziologico tra **l'attività svolta dal personale militare in contesti operativi straordinari e l'insorgenza di patologie tumorali correlate all'esposizione a uranio impoverito o a nanoparticelle di metalli pesanti**.

La decisione assume particolare rilievo in quanto chiarisce che, in tali ipotesi, il nesso causale non deve essere dimostrato secondo i tradizionali criteri medico-legali, ma può ritenersi presunto in ragione del rischio professionale tipizzato dal legislatore, con una significativa ricaduta sull'onere probatorio e sul ruolo dei giudizi medico-legali.

Il cuore argomentativo della decisione risiede nell'interpretazione **dell'art. 603 del Codice**

dell'ordinamento militare, nonché della disciplina attuativa di cui **all'art. 1078, lett. d), del regolamento di esecuzione** che così recita: «*condizioni comunque implicanti l'esistenza o il sopravvenire di circostanze straordinarie o fatti di servizio che, anche per effetto di successivi riscontri, hanno esposto il personale militare e civile a maggiori rischi o fatiche, in rapporto alle ordinarie condizioni di svolgimento dei compiti di istituto*».

La pronuncia si colloca all'intersezione tra tre ordini di problematiche: l'incertezza scientifica circa la correlazione eziologica tra esposizione a uranio impoverito e patologie tumorali; l'esigenza di garantire una tutela effettiva al personale militare impiegato in scenari ad alto rischio; il ruolo del legislatore nella gestione giuridica del rischio ignoto.

Il quesito centrale sottoposto all'Adunanza Plenaria riguarda la necessità – o meno – che il militare dimostri il nesso causale secondo il **criterio del “più probabile che non”**, ovvero se tale nesso debba ritenersi presunto *ex lege* in virtù della particolare qualificazione del servizio svolto.

Muovendo da una puntuale ricognizione delle acquisizioni scientifiche e istituzionali, la Plenaria prende atto dell'assenza di un consenso scientifico generalizzato sull'effettiva rilevanza eziologica dell'esposizione all'uranio impoverito rispetto all'insorgenza di neoplasie. Al contempo, tuttavia, rileva come non possa essere esclusa una correlazione causale, considerata la dispersione nell'ambiente di nanoparticelle potenzialmente nocive, suscettibili di penetrare nell'organismo umano per inalazione o ingestione.

È proprio questa situazione di incertezza strutturale che induce il Collegio a ritenere inadeguato il modello tradizionale di accertamento causale fondato sulla certezza o sull'elevata probabilità scientifica. Secondo l'Adunanza Plenaria, tale incertezza costituisce la *ratio* della scelta legislativa di valorizzare il rischio professionale quale criterio decisivo di imputazione causale.

Il principio di diritto enunciato è particolarmente chiaro: nelle ipotesi di esposizione a uranio impoverito o a nanoparticelle di metalli pesanti in contesti operativi straordinari, non è necessario un riscontro effettivo del nesso eziologico, poiché la causalità è considerata insita nel rischio professionale tipico. **Ne consegue che l'onere probatorio si sposta sull'Amministrazione, la quale può sottrarsi al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio solo dimostrando l'esistenza di una specifica genesi extra-lavorativa della patologia.**

Sotto il profilo normativo, la decisione si fonda sull'interpretazione dell'art. 603 del Codice dell'ordinamento militare e della disciplina attuativa di cui all'art. 1078, lett. d), del regolamento di esecuzione. Il legislatore, secondo la Plenaria, ha operato una vera e propria tipizzazione del rischio, individuando specifici contesti – missioni nazionali e internazionali, poligoni di tiro, siti di stoccaggio di munizionamenti – nei quali l'insorgenza di patologie tumorali è giuridicamente qualificata come espressione del rischio stesso.

In tale prospettiva, il riferimento normativo all'“occasionalità” dell'esposizione e alla sequenza temporale dell'insorgenza della patologia assume valore decisivo: **il criterio**

empirico del *post hoc ergo propter hoc* viene consapevolmente accolto dal legislatore come criterio giuridico di imputazione, pur nella consapevolezza dei limiti della conoscenza scientifica.

La causalità, pertanto, non è più oggetto di un accertamento tecnico in senso stretto, ma diviene una costruzione normativa fondata sulla qualificazione del servizio come intrinsecamente rischioso. Ne deriva una presunzione relativa di dipendenza da causa di servizio che solleva il militare dall'onere – spesso diabolico – di dimostrare l'effettiva correlazione medico-legale tra esposizione e patologia, gravando l'Amministrazione della prova contraria.

Il sistema delineato comporta, da un lato, l'onere per il militare di dimostrare lo svolgimento del servizio in una delle condizioni tipizzate e la successiva insorgenza della patologia; dall'altro, l'onere per l'Amministrazione di fornire la prova di una causa extra-lavorativa specifica, dotata di autonoma efficacia eziologica.

La Plenaria trae una conseguenza di forte impatto applicativo: *i giudizi medico-legali che neghino la dipendenza da causa di servizio sulla base della sola assenza di certezze scientifiche risultano viziati per eccesso di potere* (punto 34).

Tale principio ridefinisce i confini del sindacato giurisdizionale sui pareri dei comitati di verifica e impone un onere motivazionale rafforzato in capo all'Amministrazione, che non può più limitarsi a richiamare l'incertezza scientifica in astratto.

La decisione si colloca, così, in una concezione evolutiva della causalità giuridica, intesa non soltanto come strumento di ricostruzione fattuale dell'evento, ma anche come meccanismo di allocazione del rischio in presenza di attività istituzionalmente pericolose. In tale prospettiva, la presunzione del nesso causale non rappresenta una negazione del metodo scientifico, bensì una risposta normativa consapevole ai suoi limiti, coerente con i principi di solidarietà sociale e di tutela della salute.

Resta tuttavia aperta una questione di tenuta sistematica. La presunzione del nesso causale, infatti, opera in un contesto nel quale difettano non solo certezze eziologiche, ma anche evidenze epidemiologiche consolidate idonee a corroborare, in termini probabilistici, la sussistenza della correlazione causale. In tal modo, il nesso viene configurato quale criterio di imputazione giuridica fondato esclusivamente sulla tipizzazione del rischio professionale, con uno scostamento significativo rispetto ai modelli tradizionali di responsabilità, nei quali l'incertezza scientifica attenua l'onere probatorio senza tuttavia eliderlo del tutto.

In questa chiave, il rischio è che il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio possa progressivamente slittare verso il mero accertamento di una sequenza temporale qualificata, comprimendo lo spazio per una valutazione individualizzata del caso concreto. Ciò rende particolarmente rilevante il ruolo delle commissioni medico-legali nella verifica dell'eventuale sussistenza di fattori eziopatogenetici alternativi – quali predisposizioni genetiche, precedenti attività lavorative o condizioni ambientali concorrenti – dotati di reale rilevanza causale.

La pronuncia dell'Adunanza Plenaria rappresenta, in definitiva, un arresto di forte impatto sistemico, destinato a incidere profondamente sul modo di concepire il rapporto tra rischio, causalità e tutela della salute nel diritto amministrativo militare. Essa offre una risposta coerente all'esigenza di evitare che l'incertezza scientifica si traduca in una sistematica compressione della tutela indennitaria del personale impiegato in attività istituzionalmente pericolose, richiedendo al contempo un'applicazione rigorosamente circoscritta e una costante vigilanza interpretativa per preservare l'equilibrio complessivo del sistema.

Pubblicato il 07/10/2025

N. 00015/2025REG.PROV.COLL.

N. 00006/2025 REG.RIC.A.P.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6 del 2025 del ruolo dell'Adunanza Plenaria (n.r.g. n. 3009 del 2023), proposto dal signor -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Bava, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia;

contro

il Ministero della Difesa, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato, in Roma, via dei

Portoghesi, n. 12;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna - sede di Bologna (sezione I), 30 ottobre 2023, n. 629;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa;

Vista l'ordinanza della II Sezione del 29 aprile 2025, n. 3650;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2025 il consigliere Fabio Franconiero e uditi l'avvocato Andrea Bava per parte appellante e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per l'Amministrazione appellata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'ordinanza n. 3650 del 2025, la Seconda Sezione di questo Consiglio ha rimesso a questa Adunanza Plenaria il 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»*.

Si chiede *«in particolare»* 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”*», oppure se - con riguardo al caso di specie, concernente patologie tumorali contratte da un militare che si afferma essere stato esposto ad uranio impoverito o a nanoparticelle di metalli pesanti in occasione di servizi prestati in missioni internazionali NATO o presso poligoni di tiro in Italia - vi sia *«una presunzione iuris tantum di sussistenza del detto nesso, superabile solo attraverso l'individuazione di una specifica genesi extra-lavorativa della patologia»*.

2. La rimessione trae origine da una controversia promossa dall'odierno appellante, militare dell'Esercito Italiano, partecipante a missioni internazionali NATO nella ex Jugoslavia (dal 30 giugno al 26 novembre 1998 e dal 26 settembre 2000 al 19 febbraio 2001) e in Libano (dal 21 ottobre 2009 al 1° maggio 2010). In seguito gli veniva diagnosticata una patologia tumorale, per la quale domandava il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio, ai sensi del d.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461.

3. Contro il conseguente diniego oppostogli dal Ministero della Difesa (decreto n. 543 del 2022,

reso in conformità al parere negativo del Comitato di verifica per le cause di servizio in data 3 novembre 2022), motivato sulla base della mancanza di *«antecedenti occupazionali associabili causalmente all'infermità»*, l'interessato proponeva ricorso al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna - sede di Bologna.

4. L'adito TAR respingeva il ricorso con la sentenza n. 629 del 2023.

5. Richiamato l'orientamento di giurisprudenza *«ormai consolidato»* in materia, secondo cui *«in presenza di elementi statistici rilevanti (come accade allorché il militare abbia prestato servizio in un teatro operativo caratterizzato da potenziale contaminazione da agenti patogeni), la dipendenza da causa di servizio deve considerarsi accertata»*, salvo prova contraria a carico dell'amministrazione circa *«fattori esogeni, dotati di autonoma ed esclusiva portata eziologica e determinanti per l'insorgere dell'infermità»*, la pronuncia di primo grado statuiva che, nondimeno, nel caso di specie *«manca la prova di quell'esposizione che fa scattare la presunzione del nesso di causalità tra prestazione del servizio e patologia»*.

Più nello specifico, il TAR accertava la mancanza di un principio di prova tanto in ordine al fatto che il ricorrente avesse svolto le missioni NATO *«nel periodo in cui erano in uso armi potenzialmente contaminanti»*, quanto della sua assegnazione *«a mansioni che l'abbiano esposto al rischio della contaminazione»*.

6. A quest'ultimo riguardo la sentenza dava atto che, sulla base della documentazione acquisita, il servizio prestato dal ricorrente si era sostanziato in via prevalente nel *«disbrigo di pratiche amministrative»*, senza partecipazione *«(essendo stato inviato in missione dopo la cessazione delle attività belliche contaminanti) ad alcun scontro armato»*.

7. Era inoltre escluso che l'esposizione a fattori contaminanti potesse essere avvenuta durante il servizio prestato nel territorio nazionale, presso poligoni di tiro dell'esercito, posto che sulla base dei chiarimenti forniti dall'amministrazione era emerso che i siti in questione sono *«continuamente monitorat(i) con approfondite e ripetute verifiche ambientali finalizzate ad accertare l'esistenza di agenti inquinanti o altri fattori di rischio per la salute umana»*.

8. Sul conseguente appello del ricorrente, in resistenza del quale si è costituito il Ministero della Difesa, la Seconda Sezione di questo Consiglio di Stato ha deferito nella presente sede nomofilattica la questione sopra sintetizzata.

9. L'ordinanza di rimessione ha rilevato che sulle modalità di accertamento del rapporto di causalità tra il servizio prestato dal militare e la patologia tumorale da questo contratta vi è un contrasto nella giurisprudenza amministrativa di secondo grado.

10. Viene al riguardo ricordato che - per un primo indirizzo - l'accertamento della dipendenza da causa di servizio seguirebbe le regole generali del procedimento disciplinato dal d.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461, ed in particolare dal suo art. 11, il quale rimette al giudizio medico-legale del Comitato per la verifica delle cause di servizio di stabilire la *«riconducibilità ad attività lavorativa delle cause produttive di infermità o lesione, in relazione a fatti di servizio ed al rapporto causale tra i fatti e l'infermità o lesione»*.

Sulla base di tale disciplina, si afferma che occorre la dimostrazione in positivo che la patologia è riconducibile al servizio prestato, e nello specifico alle condizioni operative di questo e all'ambiente in cui lo stesso si è svolto.

L'ordinanza di rimessione ha poi richiamato l'opposto orientamento secondo cui la dipendenza da causa di servizio della patologia tumorale sarebbe invece presunta per legge. La presunzione sarebbe ricavabile dall'art. 603 dell'ordinamento militare, recante una norma di autorizzazione di spesa *«per indennizzi al personale italiano esposto a particolari fattori di rischio»* (così la rubrica); il personale interessato dalla disposizione è quello *«che, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura effettuate entro e fuori i confini nazionali»*, ed inoltre quello *«impiegato nei poligoni di tiro e nei siti dove vengono stoccati munizionamenti»*, che *«abbia contratto infermità o patologie tumorali per le particolari condizioni ambientali od operative»* (comma 1). La presunzione non avrebbe peraltro carattere assoluto, ma porrebbe a carico del Ministero della Difesa l'onere di provare un'eziopatogenesi dell'infermità alternativa a quella correlabile per legge ai fattori di rischio da essa enunciati.

11. La Seconda Sezione ha quindi riscontrato una prevalenza dell'orientamento secondo cui le regole generali in materia di riparto degli oneri di prova della dipendenza da servizio della malattia non sarebbero derogate per le ipotesi previste dal citato art. 603 del codice dell'ordinamento militare. Anche in questo caso si applicherebbero le disposizioni del d.P.R. n. 461 del 2001, incentrate sui concetti di causalità o concausalità efficiente, la cui prova è a carico del dipendente, in conformità alla teoria condizionalistica che in tesi costituisce la matrice della disciplina regolamentare.

Il sistema, quindi, non sarebbe integrato da quello concernente la speciale elargizione alle vittime del dovere, estesa dall'art. 1, comma 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, a coloro che *«abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali consegua il decesso, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali e che siano riconosciute dipendenti da causa di servizio per le particolari condizioni ambientali od operative»*. Ad esso e non anche all'equo indennizzo ex d.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461, farebbe quindi esclusivo riferimento il citato art. 603 del codice dell'ordinamento militare.

12. Per l'opposta tesi, la disciplina generale sull'indennizzo per infermità da causa di servizio e quella sulla elargizione alle vittime del dovere si devono intendere 'integrate', sulla base di una concezione della causalità non ristretta alle sole ipotesi di esistenza di leggi scientifiche di copertura in grado di ravvisare relazioni eziologiche in termini di certezza o alta credibilità razionale.

Ad avviso del secondo orientamento giurisprudenziale, la causa della patologia tumorale va pertanto accertata in coerenza con la sua connotazione multifattoriale, secondo un criterio statistico-probabilistico di carattere relativo, in base al quale il servizio può essere considerato la causa della patologia quando tra le varie alternative date esso costituisca quella avente maggiore consistenza probabilistica rispetto alle altre ("più probabile che non").

In questo senso avrebbe quindi disposto l'art. 603 del codice dell'ordinamento militare con

specifico riferimento alle patologie tumorali insorte in capo a militari di cui è accertata l'esposizione ad uranio impoverito o a nanoparticelle di metalli pesanti, in ragione del servizio da loro prestato in particolari contesti operativi, con una presunzione di esistenza del rapporto causale superabile attraverso la prova contraria a carico del Ministero della Difesa.

13. Tutto ciò premesso, sulla questione di diritto deferita dalla Seconda Sezione questa Adunanza Plenaria ravvisa ragioni per 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.

14. Un primo profilo da chiarire è che il sistema del riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di un'infermità, ai sensi del d.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461, rimane la disciplina normativa di riferimento per la tutela indennitaria del dipendente nella forma dell'equo indennizzo.

Permane quindi 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.

Nondimeno, il giudizio medico-legale su cui si controverte non segue regole rigide ed immutabili, ma è soggetto all'evoluzione normativa che tiene conto delle sempre maggiori conoscenze mediche, epidemiologiche e statistiche.

Come ogni campo del sapere umano, anche la scienza medica si connota per il progresso delle conoscenze, orientato al superamento dei limiti preesistenti e all'accrescimento della comprensione dei fenomeni naturali, in particolare quelli fisio-patologici che costituiscono l'ambito elettivo della medicina.

Allo stesso modo, anche la valutazione sul piano legale delle cause di una determinata patologia è immanentemente soggetta ad un'evoluzione dei criteri di giudizio da seguire nel suo percorso logico.

Nella descritta costante tensione verso il progresso, la mancanza di conoscenza delle relazioni causali tra eventi ad un dato momento storico assume dunque le caratteristiche di limite epistemologico, insito nell'incapacità di comprensione umana di tutti i fenomeni naturali, ma che l'osservazione e lo studio tendono a superare con la progressiva acquisizione di nuove conoscenze.

15. Il limite epistemologico ora enunciato non esaurisce tuttavia il suo ruolo dialettico in campo scientifico. Esso è infatti prima di tutto un problema di carattere giuridico, nel cui ambito si pone l'esigenza di regolare le conseguenze dei limiti della conoscenza umana dei fenomeni naturali sul versante dei rapporti tra consociati.

16. Con specifico riguardo alla questione deferita a questa Adunanza Plenaria, la problematica

di carattere normativo è quella di un'equa allocazione del rischio della causa ignota della patologia contratta dal militare impiegato in determinati contesti operativi rispetto alla sua pretesa al riconoscimento della dipendenza di questa dal servizio prestato.

La questione si pone a causa del fatto che - in ragione dei poc'anzi richiamati limiti della conoscenza umana - il rischio della causa ignota della malattia graverebbe per intero sul militare, qualora si applicassero unicamente le regole generali sull'equo indennizzo, di cui al richiamato d.P.R. n. 461 del 2001, incentrate come sopra esposto nella prova in positivo del nesso causale tra il servizio e l'infermità contratta dal dipendente.

17. 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.

Si profilerebbero così potenziali vuoti di tutela e ambiti di sostanziale irresponsabilità dell'Amministrazione datrice di lavoro, nondimeno soggetta all'obbligo - sancito dall'art. 2087 del codice civile - di tutelare l'integrità fisica del lavoratore secondo *«l'esperienza e la tecnica»* e dunque di adeguarsi costantemente a queste ultime.

Ad una disposizione di legge, quale quella ora citata, in cui l'obiettivo di protezione del lavoratore è posto in correlazione con il progresso scientifico, in funzione della realizzazione di livelli crescenti di tutela a favore di quest'ultimo, verrebbe quindi a contrapporsi un sistema amministrativo di tutela di carattere indennitario costantemente imperniato su regole e criteri di giudizio insensibili alle nuove acquisizioni della conoscenza umana in ambito medico.

18. Non ammettere in quest'ultimo una 'presunzione relativa sulla sussistenza del nesso di causalità' comporterebbe tuttavia aporie nell'ordinamento giuridico, per le più agevoli condizioni di accesso al rimedio risarcitorio rispetto a quello di carattere indennitario, malgrado del primo quest'ultimo costituisca un *minus*.

Solo in sede di domanda ex art. 2087 del codice civile l'evoluzione scientifica si presterebbe infatti a fungere da 'fattore di spinta' sul datore di lavoro nella direzione dell'innalzamento dei livelli di tutela a favore del lavoratore, con il connesso onere di 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.

Per contro, poiché ai fini dell'equo indennizzo previsto dal d.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461, occorre individuare in positivo lo specifico fattore eziopatogenetico della malattia, l'evoluzione tecnico-scientifica recederebbe a circostanza irrilevante per il giudizio medico-legale sulla causa di servizio. Altrettanto irrilevante sarebbe pertanto anche la mancata adozione da parte datoriale di misure preventive adeguate allo stato delle conoscenze tecniche e scientifiche.

19. Rispetto alla descritta situazione e in vista del suo superamento, va assegnato un ruolo decisivo alla legge, con la scienza operante come strumento di interpretazione dei fatti per la migliore disciplina dei rapporti giuridici.

Quindi, con riguardo specifico all'accertamento della dipendenza da causa di servizio di una malattia occorsa al lavoratore, può costituire in astratto un obiettivo legittimo sul piano normativo quello di ridurre il poc'anzi richiamato rischio della causa ignota, quando esso si traduca nella sostanza in una preclusione generalizzata all'accesso del dipendente alle provvidenze previste in caso di compromissione del suo stato di salute, e dunque divenga socialmente inaccettabile sulla base del livello delle conoscenze medico-scientifiche raggiunto in un determinato momento storico.

Nella descritta prospettiva può allora essere inquadrato il già citato art. 603 del codice dell'ordinamento militare, su cui si basa l'orientamento giurisprudenziale finora minoritario sulla questione deferita nella presente sede nomofilattica.

20. Peraltro, prima ancora della disposizione di legge ora richiamata si pone nella medesima direzione, sul piano teorico, la rinnovata concezione della causalità medico-legale in ambito giuridico, non rigidamente ancorata alla teoria condizionalistica a base delle leggi universali o statistiche di copertura, ma sul criterio della maggiore probabilità relativa ("più probabile che non"), più aderente ai sopra evidenziati limiti della capacità umana di comprensione dei fenomeni naturali in generale e nello specifico di quelli fisio-patologici.

Si tratta di una concezione della causalità potenzialmente determinante in sede processuale, per l'accertamento della dipendenza da causa di servizio di patologie rispetto alle quali non è possibile affermare con sufficiente grado di certezza l'esistenza di un nesso eziologico, ma per converso nemmeno escluderlo, e dunque come fattore di attenuazione dell'onere della prova a carico del lavoratore.

21. Sul distinto versante amministrativo dell'equo indennizzo, rileva invece la disposizione di legge che costituisce l'ultima espressione in ordine di tempo delle scelte del legislatore verso una tutela effettiva del personale militare esposto per ragioni inerenti al suo servizio a fattori patogeni nocivi per la sua salute.

22. Nel modificare l'art. 603 del codice dell'ordinamento militare nella versione oggi vigente, la legge 22 febbraio 2011, n. 9, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 9 dicembre 2010, n. 228, ha enunciato in apertura il «*fine di pervenire al riconoscimento della causa di servizio e di adeguati indennizzi*»; quindi, ha individuato i destinatari e i presupposti della riforma: «*personale italiano che, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura effettuate entro e fuori i confini nazionali, abbia contratto infermità o patologie tumorali per le particolari condizioni ambientali od operative*», e quello «*impiegato nei poligoni di tiro e nei siti dove vengono stoccati munizionamenti*»; ed infine la misura introdotta, consistente in una spesa autorizzata «*di 10 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2008-2010*».

23. Nel suo contenuto dispositivo la legge si è quindi limitata ad un'autorizzazione di spesa, ma - come ha correttamente osservato l'ordinanza di rimessione - la sua portata sostanziale non può essere disconosciuta.

24. Di rilievo è la tipizzazione 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».

Può allora ritenersi che l'individuazione di un 'rischio tipico e specifico' per la salute, insito nello svolgimento di prestazioni lavorative in determinati contesti operativi, esprima un nuovo paradigma nel sistema dell'equo indennizzo per dipendenza di malattia da causa di servizio, in cui essa è considerata sussistente direttamente dalla legge.

Sul punto la legge ha operato una valutazione astratta, con l'obiettivo di superare le difficoltà probatorie legate al caso concreto e che trae fondamento sul piano razionale nelle acquisizioni della scienza medica e negli esiti delle indagini svolte in sede amministrativa, anche in sede internazionale, sulla pericolosità delle operazioni richieste al personale militare nell'ambito delle *«missioni di qualunque natura effettuate entro e fuori i confini nazionali»*, quali contesti lavorativi in cui si annidano rischi di contrarre patologie di carattere tumorale.

25. Nella prospettiva così delineatasi sono pertanto superabili i dubbi suscitati da un dato normativo mancante di elementi di sicuro ancoraggio per considerare innovato il sistema del d.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461, come ha segnalato l'ordinanza di rimessione.

I dubbi ineriscono peraltro non solo al fatto che la rubrica dello stesso art. 603 del codice dell'ordinamento militare qualifica espressamente la norma come autorizzazione di spesa, ma anche alla complessiva formulazione delle sue disposizioni di attuazione, contenute agli artt. da 1078 a 1081 del regolamento di esecuzione del codice, di cui al d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90.

L'art. 1078 reca le definizioni dei concetti enunciati dalla normativa primaria, ed in particolare di *«missioni di qualunque natura»* (lett. a); delle *«nanoparticelle di metalli pesanti»* (lett. c); e delle *«particolari condizioni ambientali od operative»* (lett. d).

Con riguardo alla questione in esame, rileva in particolare l'art. 1081, il quale - per l'*«accertamento della dipendenza da causa di servizio delle infermità o patologie tumorali, ai sensi dell'articolo 1079, comma 1»* - fa rinvio testuale alle *«procedure di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461»*.

26. Come ha segnalato l'ordinanza di rimessione, tale richiamo potrebbe sembrare indicativo di una volontà normativa di riaffermare le regole di carattere generale per l'accertamento della dipendenza da causa di servizio anche per le patologie tumorali contratte dal personale militare esposto alle *«particolari condizioni ambientali od operative»*, cui fa menzione l'art. 603 del codice dell'ordinamento militare.

Secondo questa lettura, l'interessato rimarrebbe pertanto onerato di provare *«la riconducibilità ad attività lavorativa delle cause produttive di infermità o lesione, in relazione a fatti di servizio ed al rapporto causale tra i fatti e l'infermità o lesione»*, ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461.

Peraltro, in termini analoghi potrebbe essere intesa la disciplina della speciale elargizione alle vittime del dovere, per la quale l'art. 1079, comma 1, del regolamento prevede che essa sia

corrisposta ai «*soggetti di cui all'articolo 603 del codice*», quando le condizioni previste dal precedente art. 1078, «*comprese l'esposizione e l'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e la dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte da esplosione di materiale bellico*», abbiano costituito «*la causa ovvero la concausa efficiente e determinante delle infermità o patologie tumorali permanentemente invalidanti o da cui è conseguito il decesso*».

27. Questa ricostruzione, ad avviso dell'Adunanza Plenaria, non può essere condivisa, poiché non tiene in adeguata considerazione l'obiettivo del legislatore enunciato chiaramente dalla sopra citata legge n. 9 del 2011, consistente nel «*pervenire al riconoscimento della causa di servizio e di adeguati indennizzi al personale italiano*», e nello strumento approntato, dato dalla spesa conseguentemente autorizzata dalla norma primaria di cui all'art. 603 del codice dell'ordinamento militare.

Nella linea interpretativa imperniata sulla valorizzazione dell'elemento finalistico ricavabile da quest'ultima espressione legislativa, si desume che con essa si sia inteso facilitare il riconoscimento della causa di servizio, attraverso disposizioni integrative del sistema prefigurato in generale dal d.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461, 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.

28. Sul punto vanno richiamate le risultanze di causa.

Da esse si ricava che l'impiego del prodotto, derivante dallo scarto del processo di arricchimento, se da un lato facilita la capacità offensiva degli armamenti, sotto il profilo della penetrazione di corpi corazzati, dall'altro lato comporta la dispersione nell'area di particelle di metalli pesanti nocive per la salute umana, attraverso l'inalazione o l'ingestione.

Sul fenomeno sono state istituite commissioni parlamentari di inchiesta e sono stati elaborati studi e ricerche (prodotti da parte ricorrente nel giudizio di primo grado).

29. Tuttavia, nonostante i progressi registratisi, non può dirsi raggiunto presso la comunità scientifica un consenso generalizzato sulla rilevanza causale dell'esposizione all'uranio impoverito rispetto a patologie tumorali, i cui fattori eziopatogenici possono essere plurimi e per lo più indeterminabili.

Se ne ricava un quadro in cui non si può affermare con certezza o con alto grado di probabilità razionale, ma per converso nemmeno escludere, 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.

30. L'incertezza sul piano scientifico può pertanto essere individuata come la decisiva ragione della riforma legislativa, con la quale il rischio professionale 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. 29 ottobre 2001, n. 461.

Nell'ambito dei normali rischi per la salute umana insiti nell'ambiente lavorativo, il legislatore ha tipizzato quelle «*particolari condizioni ambientali od operative*» alle quali fa riferimento l'art. 603 del codice dell'ordinamento militare, in cui il personale si sia trovato a svolgere il servizio, al seguito di «*missioni di qualunque natura effettuate entro e fuori i confini nazionali*» o in «*poligoni di tiro e nei siti dove vengono stoccati munizionamenti*»; e che «*in occasione o a seguito*» del lavoro prestato in questi ambienti «*abbia contratto infermità o patologie tumorali*».

31. Nel descritto quadro normativo assume valore interpretativo il duplice riferimento all'occasionalità dell'esposizione al rischio insito nelle particolari condizioni ambientali o operative e alla correlazione meramente temporale («*a seguito*»).

La disposizione primaria 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*).

Pur se i limiti della conoscenza umana non hanno consentito di istituire un rapporto di causalità con certezza o alto grado di probabilità razionale, la legge - approvata dopo un maturo esame in sede parlamentare da parte della commissione di inchiesta appositamente istituita (agli atti di causa) - ha nondimeno considerato le risultanze delle osservazioni epidemiologiche dei reduci di missioni NATO e delle indagini svolte in ambito istituzionale ed ha attribuito rilevanza all'esposizione a nanoparticelle di metalli pesanti derivanti dall'impiego di munizioni all'uranio impoverito quale fattore cui a livello statistico segue la diagnosi di neoplasie.

32. Il legislatore ha così individuato un 'rischio professionale specifico' nel servizio svolto nelle descritte condizioni ambientali o operative, le quali a livello di normativa attuativa dell'art. 603 del codice dell'ordinamento militare sono così definite, all'art. 1078, lett. d), del regolamento di esecuzione: «*condizioni comunque implicanti l'esistenza o il sopravvenire di circostanze straordinarie o fatti di servizio che, anche per effetto di successivi riscontri, hanno esposto il personale militare e civile a maggiori rischi o fatiche, in rapporto alle ordinarie condizioni di svolgimento dei compiti di istituto*».

L'autorizzazione di spesa (finalizzata «*al riconoscimento della causa di servizio e di adeguati indennizzi al personale italiano*» esposto a maggiori rischi per la sua salute, a causa delle condizioni ambientali o operative che *a posteriori*, «*anche per effetto di successivi riscontri*», si sono manifestate in una delle patologie che di quei rischi sono la concretizzazione), 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.

Attraverso l'impiego del concetto di 'rischio professionale specifico' l'interessato (o il suo erede) è così sollevato dall'onere di dimostrare che la malattia diagnosticata sia effettivamente correlata sul piano medico-legale alle condizioni o all'ambiente in cui il servizio è stato svolto.

Il rischio della causa ignota è stato conseguentemente ribaltato dal legislatore sul Ministero della Difesa.

33. Il sistema dell'equo indennizzo per causa di servizio ai sensi del d.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461, è stato dunque innovato nei termini ora esposti dall'art. 603 del codice dell'ordinamento militare e dalla relativa disciplina regolamentare di attuazione (in particolare dall'art. 1078, in precedenza esaminato), con la descritta rimodulazione degli oneri probatori per l'accertamento della causa di servizio.

In linea con il sistema di riparto ricavato dall'art. 2087 del codice civile, il militare è quindi tenuto a dimostrare di avere svolto il proprio servizio, tra quelli tipizzati dalla disposizione di legge ora richiamata (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.

L'Amministrazione è invece onerata della prova contraria, la quale come precisato nell'ordinanza di rimessione si sostanzia in «*una specifica genesi extra-lavorativa della patologia*».

34. Ne deriva in conclusione che 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, risultano viziati per eccesso di potere.

35. Si può dunque rispondere al quesito deferito dalla Sezione rimettente nel senso che «*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*».

36. La Sezione rimettente alla quale il giudizio è restituito, ai sensi dell'art. 99, comma 4, del codice del processo amministrativo, dovrà dunque applicare alla fattispecie controversa al suo esame il principio di diritto, definendo la controversia, anche quanto alle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria) enuncia il principio di diritto indicato in motivazione e restituisce alla Seconda Sezione la causa, anche per la decisione sulle spese di giudizio.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento esclusivamente delle generalità dell'appellante, dal momento che tutti gli altri dati possono essere divulgati, sussistendo evidenti ragioni di interesse pubblico.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carminé Volpe, Presidente

Luigi Carbone, Presidente

Rosanna De Nictolis, Presidente

Marco Lipari, Presidente

Francesco Caringella, Presidente

Fabio Taormina, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.