

Publicato il 14/05/2018

N. 05307/2018 REG.PROV.COLL.
N. 03896/2009 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3896 del 2009, proposto da
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Eugenio Pini, con domicilio
eletto presso il suo studio in Roma, via della Giuliana, 82 Int. 2;

contro

Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona
del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura
generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del Decreto del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica
Sicurezza, n. 1653 n. 333-H/5660, emesso in luogo del suddetto dal Direttore
la Direzione Centrale per le Risorse Umane, Servizio Trattamento di
Pensione e Previdenza - Divisione III[^], del Ministero dell'Interno -
Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in data 12.11.2008 e notificato al
ricorrente in data 20.02.2009, con il quale è stata respinta la richiesta di equo
indennizzo per le patologie di:-OMISSIS-e di ogni altro atto indicato
nell'epigrafe del ricorso

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 aprile 2018 il dott. Salvatore Mezzacapo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Espone l'odierno ricorrente, ispettore superiore della Polizia di Stato, di aver chiesto il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio delle infermità “-OMISSIS-”, “-OMISSIS-” e “-OMISSIS-” all'uopo rappresentando la gravosità del servizio svolto nei compiti di istituto. Il Comitato di Verifica per le cause di servizio esprimeva parere negativo in ordine all'accertamento della richiesta dipendenza per la infermità “-OMISSIS-”, di contro riconoscendo la dipendenza da causa di servizio per l'infermità “-OMISSIS-” e l'infermità “-OMISSIS-”.

Il decreto ministeriale dunque adottato sulla scorta del citato parere ha concesso al ricorrente l'equo indennizzo con riguardo alla infermità “-OMISSIS-”, mentre lo ha negato con riguardo alle altre due infermità, segnatamente per la “-OMISSIS-” perché non riconosciuta dipendente da causa di servizio dal Comitato di verifica e per la “-OMISSIS-”, pur riconosciuta invece dipendente da causa di servizio dal Comitato di verifica, per essere intempestiva la relativa domanda.

A sostegno del proposto ricorso si deduce violazione e falsa applicazione dei principi generali in materia di invalidità per cause di servizio e dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, motivazione insufficiente e carente; violazione e falsa applicazione sotto più profili del DPR 686 del 1957 e del DPR n. 737 del 1981.

Si è costituita in giudizio l'intimata Amministrazione affermando la infondatezza del proposto ricorso e concludendo perché lo stesso venga respinto. In particolare, il Ministero dell'economia ha chiesto la estromissione dal giudizio del Comitato di verifica.

Alla pubblica udienza del 17 aprile 2018 il ricorso viene ritenuto per la decisione.

Il ricorso è fondato in parte e va, pertanto, accolto in parte, segnatamente con riferimento a quanta parte dell'avversato decreto rigetta la domanda di concessione dell'equo indennizzo per la infermità “-OMISSIS-” per essere intempestiva l'istanza rivolta all'amministrazione.

Devesi tuttavia , in via preliminare, accogliere l'eccezione di carenza di legittimazione passiva del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Comitato di Verifica per le Cause di Servizio, in quanto il parere rilasciato da tale organo tecnico costituisce un atto endoprocedimentale, non immediatamente lesivo: “Il Comitato per la Verifica delle Cause di servizio e il Ministero, nel cui ambito il primo è incardinato, sono privi di legittimazione passiva nelle controversie aventi ad oggetto il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio, per particolari condizioni ambientali ed operative di missione, delle infermità o lesioni sofferte dal pubblico dipendente, atteso che il parere reso dal suddetto organo consultivo è atto infraprocedimentale, privo, in quanto tale, di autonoma capacità lesiva, la quale discende direttamente dall'atto dell'organo di amministrazione attiva che lo ha recepito, facendolo proprio” (TAR Trieste, Sez. I, 5.5.2015 n. 207; TAR Campobasso Sez. I 4.5.2015 n. 187; Cons. Stato Sez. IV 6.5.2008 n. 2028);

Tanto premesso, ai sensi della disciplina di settore, il dipendente che abbia contratto infermità, per farne accertare la dipendenza da causa di servizio deve produrre domanda scritta all'Amministrazione di appartenenza entro sei mesi dalla data in cui si è verificato l'evento dannoso o da quella in cui ha avuto conoscenza dell'infermità.

Circa il “dies a quo” dal quale cominciano a decorrere i sei mesi, previsti a pena di decadenza, per la presentazione della domanda, è ormai consolidato l’indirizzo giurisprudenziale secondo cui il termine stesso inizia a decorrere da quando l’impiegato abbia conoscenza dell’infermità, nel senso di conoscenza della natura della malattia, delle circostanze che vi concorsero, delle cause che la produssero e delle conseguenze della stessa sulla sua integrità fisica.

Tale conoscenza deve essere, oltre che piena e sicura in ordine alla natura e gravità della malattia, anche precisa, non potendosi ammettere una cognizione inesatta e approssimativa dell’infermità da parte del dipendente.

E’ interessante notare, in proposito, che il C.S., Sez. V, n.1994 del 31.12.1998, in linea peraltro con il riportato indirizzo giurisprudenziale, ha ulteriormente ribadito che detto termine comincia a decorrere dalla data in cui il dipendente abbia avuto la percezione delle conseguenze della malattia sulla sua capacità di attendere alle normali occupazioni, ossia dal momento in cui abbia avuto precisa e sicura notizia della gravità e delle conseguenze invalidanti, cioè da quando l’infermità, nella sua oggettività in qualche modo accertabile, si sia manifestata (o abbia avuto un ulteriore aggravamento), e non dal momento, di per sé notevolmente difficile da determinare, nel quale sia successivamente sorto il dubbio o sia maturata la sicura conoscenza che l’infermità sia stata causata da motivi di servizio.

Ad avviso dell’amministrazione la tardività della domanda (prodotta in data 18 ottobre 2002) intesa al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio delle due infermità “-OMISSIS-” e “-OMISSIS-” discende dalla circostanza per cui in data 10 aprile 2002 le stesse sarebbero state accertate, all’uopo richiamando a comprova del superamento del prescritto termine semestrale il certificato medico dell’azienda ospedaliera San Camillo – Forlanini, appunto datato 10 aprile 2002. Si tratta di una radiografia del torace che certifica una “-OMISSIS-”.

Nella specie, è da poter accogliere quindi l’assunto del ricorrente in ordine alla insufficienza del referto di una radiografia, dunque neppure trattandosi di

certificazione medica in senso proprio, a far ritenere sussistente quella conoscenza della infermità e delle cause della sua insorgenza utile e sufficiente a far decorrere dalla relativa data il dies a quo per proporre l'istanza all'amministrazione.

Per questa parte, quindi, il ricorso è fondato e va, in parte qua, annullato l'avversato decreto ministeriale.

Per il resto il ricorso è infondato e va, pertanto, respinto.

Va necessariamente premesso, al fine di delimitare correttamente il campo oggetto dell'odierna disamina, che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, il giudizio medico legale espresso dal Comitato di verifica per le cause di servizio circa la dipendenza di infermità da cause o concause di servizio si fonda su nozioni scientifiche e su dati di esperienza di carattere tecnico-discrezionale che, in quanto tali, sono sottratti al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, "salvi i poteri di questi di valutarne ab externo l'irragionevolezza, l'incongruità e soprattutto l'eventuale carenza di esaustività" (ex multis, C.G.A., 27 marzo 2012, n. 341; C. Stato, VI, 1° dicembre 2009, n. 7516; 31 marzo 2009, n. 1889).

Ne consegue che il giudice amministrativo non può sindacare il merito della valutazione riservata al Comitato di verifica per le cause di servizio, né tanto meno può sostituire la propria valutazione a quella del predetto Comitato (C. Stato, IV, 23 marzo 2010, n. 1702 e 16 ottobre 2009, n. 6352), ma può solo censurare la valutazione sul piano della carenza della motivazione ovvero del difetto d'istruttoria.

Ancora, stavolta con riferimento all'accertamento svolto dalla Commissione medica ospedaliera, si rammenta che la giurisprudenza amministrativa è granitica nell'osservare che sussiste un netto riparto di competenze tra la Commissione stessa, alla quale compete esclusivamente la formulazione della diagnosi, ossia l'accertamento della sussistenza o meno di una infermità, e il Comitato di verifica per le cause di servizio, che giudica alla luce di cognizioni di tipo medico legale in merito al legame causale tra un certo tipo di lavoro e

una data patologia insorta sulla persona del richiedente (tra altre, Tar Lecce, Puglia, 11 aprile 2014, n. 939).

In altre parole, il Comitato di verifica per le cause di servizio, ai sensi dell'art. 11, D.P.R. 29 ottobre 2001 n. 461, deve fare riferimento all'accertamento eseguito dalla Commissione medica, ma ciò esclusivamente con riguardo alla diagnosi, essendo, per il resto, l'unico organo competente ad emettere il giudizio definitivo circa la dipendenza o meno da causa di servizio della patologia già diagnosticata (in tema, Tar Calabria, Catanzaro, I, 25 luglio 2015, n. 1265; 23 febbraio 2015, n. 303).

Ne consegue che l'accertamento della C.M.O. nulla comporta in termini di riconoscimento dell'infermità come dipendente da causa di servizio.

Il giudizio del Comitato svolge invero funzione di sintesi e di composizione dei diversi pareri resi dagli organi intervenuti nel procedimento, attraverso la riconduzione a principi comuni delle attività svolte dalle commissioni mediche intervenute nel procedimento, sicché non è configurabile alcuna contraddittorietà nel caso di contrasto fra le valutazioni espresse dal Comitato e quelle precedenti di altri organi, dato che l'ordinamento affida a un solo organo, il Comitato di verifica, la competenza a esprimere un giudizio conclusivo anche sulla base dei pareri resi nei rispettivi diversi procedimenti (C. Stato, IV, 18 settembre 2012, n. 4950; VI, 24 febbraio 2011, n. 1149; IV, 25 maggio 2005, n. 2676; Tar Lazio, Roma, I-bis, 3 giugno 2008, n. 5398).

E' stato anche rilevato come il Comitato di verifica per le cause di servizio sia l'organo tecnico munito di speciale competenza tecnica, di variegata composizione professionale, a cui è affidato dal vigente ordinamento (artt. 10 e 11 del D.P.R. 29 ottobre 2001 n. 461) il giudizio imparziale e oggettivo sul piano medico legale circa il carattere professionale della patologia denunciata ai fini dell'ottenimento dell'equo indennizzo o della pensione privilegiata dal pubblico dipendente, nonché l'inconfigurabilità, in tema di causa di servizio, di contraddizione tra il giudizio della C.M.O. e quello del Comitato (C. Stato, III, 6 agosto 2015, n. 3878).

Tanto osservato, si rileva che il Comitato di verifica ha motivato il diniego di dipendenza dell'infermità di cui si discute da causa di servizio ritenendo trattarsi, nel caso di specie, di “..-OMISSIS-..” quindi escludendo qualsivoglia nesso causale o concausale efficiente e determinante con il servizio.

Nel delineato contesto fattuale, e in applicazione delle coordinate ermeneutiche di cui sopra, il predetto parere, nonché il decreto del Ministero dell'interno che allo stesso si è sul punto integralmente conformato (il riferimento è alla infermità “-OMISSIS-”), riproducendone integralmente il contenuto, risultano immuni dalle dedotte censure di carenza di motivazione e di istruttoria.

In particolare, il giudizio del Comitato di verifica si profila indenne dalle denunciate mende, trattandosi di conclusioni fondate su argomentazioni assistite da chiarezza e logicità, raggiunte sulla base di un percorso argomentativo ampiamente suffragato da nozioni scientifiche e dati di esperienza propria della disciplina tecnica applicata.

Ne consegue che anche il provvedimento conclusivo del procedimento avviatosi a seguito della presentazione da parte del ricorrente dell'istanza per il riconoscimento della infermità in parola come dipendente da causa di servizio si profila scevro di vizi invalidanti, nella parte in cui richiama per relationem il parere del Comitato di verifica.

Neanche può dirsi che il procedimento evidenzi una carente valutazione dei fatti come attestati dal ricorrente nella propria istanza.

Si è infatti visto, nel riportare le conclusioni del Comitato di verifica sulla esclusione della dipendenza della causa di servizio della patologia per cui è causa, come esse abbiano preso in considerazione gli elementi acquisiti al procedimento, e, specificamente, il servizio prestato dal ricorrente, sul quale si è fondata l'istanza dal medesimo presentata, il quale è stato apprezzato specificamente come scevro da eventi idonei a favorire l'insorgenza dell'infermità.

Inoltre, lo stesso parere del Comitato di verifica dà atto del previo esame e valutazione di tutti gli elementi connessi con lo svolgimento del servizio da parte del dipendente e di tutti i precedenti di servizio derivanti dagli atti.

Né, sul punto, possono valorizzarsi le contrarie considerazioni svolte dal ricorrente, che si profilano inidonee a sovvertire quanto acclarato dal Comitato di verifica.

Consolidata giurisprudenza, infatti, ritiene, per un verso, che nella nozione di concausa efficiente e determinante della genesi o dell'aggravamento di una infermità possono farsi rientrare solo fatti ed eventi concreti e individuati in modo specifico, e non anche circostanze e condizioni generali e connaturate ai disagi propri di qualsiasi attività lavorativa (Tar Puglia, Lecce, I, 7 maggio 2003, n. 2941; Tar Lazio, Roma, III, 30 novembre 1991, n. 2119; II, 30 marzo 1989, n. 461), tenuto naturalmente conto delle connotazioni specifiche della stessa, e, per altro verso, che il giudizio che riconduce le infermità a fattori endogeni dell'interessato rientra nella discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, e, come tale, è sindacabile solo per illogicità e contraddittorietà (C. Stato, VI, 18 aprile 2007, n. 1769), vizi nella specie non emergenti.

E nessun elemento emergente dal ricorso, nel quale il ricorrente si limita a descrivere situazioni connaturali alla specifica tipologia del servizio prestato, induce a ritenere che nel corso dello stesso si sia verificato un evento traumatico specifico suscettibile di determinare l'insorgenza della patologia, che, laddove esistente, era onere del ricorrente dedurre.

Il giudizio gravato risulta, per questa parte, per tutto quanto sopra, esente dalle censure dedotte.

Alle rassegnate conclusioni consegue l'accoglimento in parte del ricorso con annullamento in parte qua del decreto impugnato, quanto alla ritenuta tardività della domanda di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della infermità “-OMISSIS-”, per il resto essendo da respingere.

Il Collegio ravvisa giusti motivi, attesa anche la parziale soccombenza, per disporre la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dispone l'estromissione dal giudizio, per difetto di legittimazione passiva, del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Comitato di Verifica per le Cause di Servizio; accoglie in parte, ai sensi e nei limiti di cui in motivazione, il ricorso e, per l'effetto, annulla in parte qua il decreto impugnato, quanto alla ritenuta tardività della domanda di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della infermità “-OMISSIS-”, per il resto respingendolo.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art.22, comma 8 D.lg.s. 196/2003, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente, Estensore

Donatella Scala, Consigliere

Fabio Mattei, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO

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