

SICUROMNIA

Salute e sicurezza / Ambiente / Antincendio

Riconoscimento della infermità da causa di servizio

T.A.R. Umbria Perugia Sez. I, 13-03-2014, n. 155

sicurezza nei luoghi di lavoro – Pubblica amministrazione - infermità e le lesioni- causa di servizio – causa – onere della prova

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria
(Sezione Prima)
ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale -OMISSIS-, proposto da:

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Partenzi, con domicilio eletto presso Lucio Annibaldi, in Perugia, via del Poggio, 4;

contro

Ministero della Difesa, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Perugia, domiciliataria in Perugia, via degli Uffici, 14;

per l'annullamento

- del decreto n. 218/1/m posizione n. 19-2678 nella parte relativa al solo art. 1 ove si dichiara che l'infermità "disturbo schizoaffettivo" sofferta dal -OMISSIS-è riconosciuta non dipendente da causa di servizio;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 22 D. Lgs. 30.06.2003 n. 196, comma 8;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2014 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Espone l'odierno ricorrente di aver prestato servizio presso la Marina Militare con il grado di Sergente dal 1994 al settembre 1999, ove rassegnava le dimissioni, anche in considerazione del negativo stato di salute, soffrendo di disturbi psicotici in relazione allo stress ambientale cui era sottoposto.

Lamenta gravi patologie medicalmente accertate ed in particolare "grave disturbo schizoaffettivo e depressione sintomatica" ritenute riconducibili a causa di servizio; ha presentato quindi il 15 aprile 2004 istanza per il riconoscimento della causa di servizio per le patologie contratte.

Il Comitato di Verifica per le cause di servizio, con parere n. 14664/2010 reso in data 5 novembre 2010, ha espresso valutazione contraria al riconoscimento della predetta causa di servizio in riferimento all'infermità suddetta, giusta documentazione medica depositata, evidenziando, in sintesi, la natura endogena della psicosi, probabilmente legata a fattori ereditari e presumibilmente preesistente al servizio e quindi indipendente dai fattori esterni, potendo questi ultimi agire come fattori slatentizzanti. Il Comitato di Verifica ha pertanto conclusivamente deliberato la non dipendenza della causa di servizio.

Con D.M. n.28/1/M dell'8 agosto 2011 il Ministero della Difesa, richiamandosi al citato parere negativo, ha escluso la suddetta infermità dalla causa di servizio e, conseguentemente, la pensione privilegiata.

Il ricorrente impugna unicamente il suddetto decreto senza gravare il presupposto parere del Comitato di Verifica per le cause di servizio, deducendo le seguenti doglianze, così riassumibili:

I. Violazione dell'art. 10-bis della legge 241/90: il Ministero resistente avrebbe violato lo specifico contraddittorio con finalità deflative garantito dall'art. 10-bis della legge generale sul procedimento amministrativo, escludendo la possibilità di un confronto dialettico predecisorio sul provvedimento negativo poi adottato, essendo il c.d. "preavviso di rigetto" istituto partecipativo di carattere generale per tutti i procedimenti ad istanza di parte, ivi compresi quelli in esame, non ricadendosi nella tipica deroga della "materia previdenziale";

II. Eccesso di potere, violazione di legge per vizio di motivazione determinato anche dalla omessa considerazioni di circostanze di fatto tali da poter incidere sulla valutazione medica finale e conseguente

irragionevolezza del presupposto parere del Comitato di Verifica per le Cause di Servizio: il decreto impugnato si limiterebbe a riportare in modo del tutto stereotipato la valutazione espressa dal Comitato di Verifica, senza adeguata motivazione.

La difesa di parte ricorrente avanza anche istanza istruttoria al fine di disporsi eventuale c.t.u. per accertare la riconducibilità della patologia lamentata a causa di servizio.

Si è costituito il Ministero della Difesa, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione in favore della Corte dei Conti, risultando la domanda di accertamento della causa di servizio nella fattispecie proposta quale presupposto della spettanza del trattamento pensionistico privilegiato, per tanto rientrando nella giurisdizione della Corte dei Conti quale giudice "naturale" in materia pensionistica.

Nel merito chiede comunque il rigetto del gravame, stante l'infondatezza di tutte le censure ex adverso dedotte, in sintesi evidenziando:

- l'obbligo del Ministero, ai sensi del D.p.r. 461/2001 di conformarsi al parere vincolante reso dal Comitato di Verifica per le Cause di Servizio, senza onere di specifica motivazione;

- la non idoneità invalidante del vizio di violazione del "preavviso di diniego", peraltro di dubbia applicabilità al caso di specie, poiché alla luce dell'art. 21-octies legge 241/90 non sarebbe comunque potuta mutare la decisione finale dell'Amministrazione, tenuta al rispetto delle vincolanti valutazioni tecniche espresse dal Comitato di Verifica;

- le finalità partecipative sottese all'art. 10 - bis della legge 241/90 sarebbero comunque già ampiamente soddisfatte dal contraddittorio già assicurato dalla normativa di settore.

Le parti hanno svolto difese in vista della pubblica udienza del 12 febbraio 2014, nella quale la causa è passata in decisione.

2. Preliminarmente va esaminata l'eccezione di giurisdizione sollevata dalla difesa erariale.

Va rilevato come secondo l'orientamento giurisprudenziale richiamato dall'Avvocatura dello Stato (Cassazione civile sez. un., 6 marzo 2009, n. 5467) è devoluta alla giurisdizione della Corte dei Conti non soltanto la domanda di accertamento della causa di servizio, proposta unitamente alla conseguente domanda di condanna dell'ente al pagamento del trattamento pensionistico, ma anche la sola domanda di mero accertamento della causa di servizio, quale presupposto del trattamento pensionistico privilegiato, atteso il carattere esclusivo di tale giurisdizione, affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia" (in senso analogo Cassazione civile sez. un., 8 novembre 2002, n. 15719; T.A.R. Lazio - Roma sez. III, 14 ottobre 2010 n. 32812).

Non ritiene il Collegio di poter condividere tali conclusioni. Le controversie inerenti il riconoscimento della causa di servizio di patologie contratte da pubblici dipendenti in regime di rapporto non privatizzato hanno ad oggetto pretese (diritti o interessi) inerenti il rapporto di lavoro di diritto pubblico, su cui sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo oggi prevista dall'art. 133 c. 1 lett. i) cod. proc. amm.; solamente la domanda di accertamento della causa di servizio, proposta unitamente alla conseguente domanda di condanna dell'ente al pagamento del trattamento pensionistico ricade nella giurisdizione - pur esclusiva - in materia pensionistica della Corte dei Conti di cui agli artt. 13 e 62 t.u. 12 luglio 1934 n. 1214.

2.1. Va pertanto affermata la giurisdizione del giudice amministrativo.

2.2. Può prescindersi dall'esame della sussistenza dell'interesse al ricorso in relazione alla peraltro non eccepita mancata estensione dell'impugnativa al negativo parere del Comitato di Verifica per le Cause di Servizio, pur trattandosi di parere obbligatorio e tendenzialmente vincolante per l'Amministrazione, quale atto presupposto da impugnarsi contestualmente al decreto decisorio, a pena di inammissibilità del ricorso, secondo i consueti principi valevoli per l'impugnazione degli atti amministrativi presupposti (ex plurimis T.A.R. Campania Napoli sez. III, 4 aprile 2013, n. 1770) dal momento che l'odierno istante deduce vizi propri ed autonomi dell'atto presupponente, ovvero del decreto ministeriale.

3. Nel merito il ricorso è infondato e va respinto.

3.1. Secondo giurisprudenza consolidata da cui il Collegio non ha ragione di discostarsi, le infermità e le lesioni si considerano dipendenti da fatti di servizio solo quando questi ne sono stati causa ovvero concausa efficiente (allorché connotano la genesi della malattia) e determinante (allorché i fatti di servizio assurgono a ruolo di elementi preponderanti ed idonei ad influire sul determinismo del male, nel senso che in loro difetto questo non sarebbe insorto o non si sarebbe aggravato (così T.A.R. Puglia Bari, sez. II, 23 agosto 2007, n. 1985, in termini T.A.R. Lazio - Roma sez I, 3 aprile 2008, n.2828) con esclusione di circostanze o condizioni del tutto generiche quali "disagi e fatiche inevitabili del servizio, clima freddo ed umido ed altre tipiche circostanze connesse al servizio prestato" (T.A.R. Marche sez I, 11 luglio 2006, n.534, T.A.R. Lazio - Roma sez I, 3 aprile 2008, n.2828).

Ancora, la giurisprudenza è del tutto quieta nell'affermare che il nesso eziologico tra una patologia e il sistema normativo che riconosce i benefici come vittima del dovere non può derivare da una normale attività di servizio prolungata nel tempo, ma deve necessariamente essere individuata o in un episodio eccezionale, in cui il soggetto viene a trovarsi a causa del proprio servizio, o in un servizio particolarmente disagiato, immediatamente percepibile come tale e con la presenza di disagi ambientali e lavorativi che fuoriescono dalle normali condizioni di lavoro (ex multis Consiglio di Stato sez. I, 27 agosto 2013, n. 1232; id. 11 maggio 2007, n. 2274; T.A.R. Sicilia - Catania 26 settembre 2013, n.2315; T.A.R. Lazio - Roma, sez. I, 23 giugno 2003 n. 5513; id., 3 aprile 2008 n. 2828; T.A.R. Toscana, 17 dicembre 2001, n. 1986).

Pertanto, ai fini del riconoscimento della causa di servizio, occorre che l'attività lavorativa possa con certezza ritenersi, quantomeno, concausa efficiente e determinante della patologia lamentata, non potendo farsi ricorso a presunzioni di sorta e non trovando applicazione, diversamente dalla materia degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, la regola contenuta nell'art. 41 c.p., per cui il rapporto causale tra evento e danno è governato dal principio dell'equivalenza delle condizioni (Cassazione civile, sez. lav., 26 giugno 2009, n. 15074).

3.2. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritiene anzitutto il Collegio che le specifiche mansioni indicate dal ricorrente quali oggetto del proprio rapporto lavorativo abbiano costituito semplice fattore di rischio ordinario e generico, senza porsi in rapporto di causalità con la patologia contratta, dal momento che egli lamenta meri e generici disagi nel servizio prestato, senza alcuna allegazione di episodi eccezionali o particolari disagi ambientali e lavorativi. L'asserita situazione di "stress ambientale dovuta a cattivi rapporti con un superiore", per la assoluta genericità con cui è formulata nel ricorso e negli atti allegati, non pare certo potersi ascrivere a fattore decisivo ai fini del riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità contratta dal dipendente, in mancanza di comprovate situazioni di particolarità ed eccezionalità tali da far presumere che sull'insorgenza o aggravamento dell'infermità si siano innestati qualificati e rilevanti elementi riconducibili al servizio (ex multis Consiglio di Stato sez. VI, 3 maggio 2002, n. 2338).

3.3. Non possono pertanto essere condivise le doglianze di eccesso di potere sotto il profilo della insufficiente motivazione ed irragionevolezza.

Quanto al primo profilo, perché l'impugnato decreto risulta motivato per relationem mediante il negativo parere del suddetto Comitato, ampiamente illustrativo delle ragioni che inducono a ritenere non accoglibile l'istanza quantomeno allo stato degli atti, si da rendere senz'altro percepibile l'iter logico seguito, soddisfacendo il precetto di cui all'art. 3 della legge 241/1990. Sul punto, deve poi evidenziarsi che l'Autorità decidente, in presenza di pareri medico legali di segno opposto sulla dipendenza da causa di servizio dell'infermità contratta o della lesione sofferta dal pubblico dipendente, civile o militare che sia, non ha alcun obbligo di indicare le ragioni dell'opzione per quello reso dal Comitato di verifica, atteso che il D.p.r. 29 ottobre 2001 n. 461 non solo attribuisce a detto organo competenza esclusiva nella materia de qua, ma impone all'organo di amministrazione attiva di conformarsi al parere (di natura obbligatoria e tendenzialmente vincolante) da esso reso e di assumerlo come motivazione dell'adottando provvedimento, sia esso di accoglimento che di rigetto (ex multis Consiglio di Stato sez. IV, 10 luglio 2007, n.3911; id. sez. II, 12 agosto 2013, n.812; T.A.R. Sicilia Palermo sez. I, 19 dicembre 2013, n.2516).

Quanto alla denunciata irragionevolezza - e fermo restando quanto in precedenza affermato in punto di carenza di interesse al ricorso quanto alle doglianze propriamente involgenti l'inoppugnato parere dell'organo tecnico - il Comitato di Verifica ha puntualmente indicato la non riconducibilità, sotto il profilo eziologico, al servizio prestato delle patologie già diagnosticate, con valutazione tecnica basata su nozioni della scienza medica non manifestamente illogica né irrazionale, oltre che corretta quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo (ex multis Consiglio di Stato sez VI, 4 settembre 2007, n.4635) non ravvisandosi vizi apprezzabili in sede di giurisdizione generale di legittimità, non potendo il g.a. mai sostituirsi alle valutazioni compiute dall'Amministrazione (ex multis Consiglio di Stato, sez VI, 18 dicembre 2009, n.8399) pena l'ingerenza nel merito.

3.4. Infine, non possono essere nemmeno condivise le doglianze mosse sul piano strettamente procedimentale in relazione al denunciato vizio "formale" di violazione dell'art. 10-bis della legge 241/90, al fine di un ipotetico riesame dell'istanza.

Come correttamente prospettato dalla difesa erariale, secondo un diffuso seppur non pacifico orientamento pretorio, nei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di una determinata infermità, muovendo dalla natura obbligatoria e vincolante del parere del Comitato di verifica di cui al d.P.R. n. 461/2001, l'Amministrazione non sarebbe tenuta alla comunicazione del "preavviso di rigetto", ai sensi dell'art. 10-bis, L. 7 agosto 1990 n. 241, in quanto l'eventuale apporto partecipativo dell'interessato non produrrebbe effetti sul contenuto dispositivo del provvedimento impugnato (ex multis Consiglio di Stato sez. II, 12 agosto 2013 n. 812; id. sez. IV 10 luglio 2007 n. 3911; T.A.R. Sicilia - Palermo sez. III, 7 novembre 2013, n.2680). Secondo altra tesi ancora, il preavviso di rigetto non sarebbe applicabile nelle controversie in materia di riconoscimento della causa di servizio poiché esse rientrerebbero nella "materia previdenziale", fattispecie espressamente esclusa dall'ambito di applicazione oggettivo della norma (Consiglio di Stato parere 14 settembre 2010, n. 3272/2009).

Pur non ritenendo il Collegio di poter aderire alle suindicate argomentazioni, presentando l'istituto del preavviso di diniego carattere generale valevole per la totalità dei procedimenti ad istanza di parte, ad eccezione di quelli espressamente esclusi (ex multis Consiglio di Stato sez VI, 17 gennaio 2011, n.256; id, sez IV, 13 novembre 2007, n. 6325; id. Commissione speciale, parere 26 febbraio 2008 n. 2518/07) senza esclusione per i procedimenti espressione di poteri di tipo vincolato (fermo restando l'eventuale applicazione dell'art. 21-octies L. 241/90) e risultando le deroghe ivi previste di carattere eccezionale e non suscettibili di interpretazione estensiva (T.A.R. Umbria 9 giugno 2010, n. 366) ha rilievo assorbente, nell'ottica del criterio sostanzialistico del c.d. "raggiungimento dello scopo", la possibilità per l'interessato di produrre in qualsiasi momento del procedimento documentazione anche sanitaria, si da poter dirsi soddisfatta la finalità del contraddittorio qualificato espressa dal citato art. 10 - bis.

3.5. Alla luce delle suesposte considerazioni, anche la censura di cui al I motivo non merita condivisione.

3.6. Non ritiene pertanto il Collegio di poter disporre gli incumbenti istruttori richiesti, dal momento che secondo il principio dispositivo - pur attenuato secondo parte della giurisprudenza (T.A.R. Calabria Catanzaro sez. II, 29 novembre 2011, n.1483) - di cui agli art. 63 e 64 cod. proc. amm., è a carico della parte l'onere di fornire gli elementi di prova rientranti nella propria disponibilità riguardanti fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni, non potendo il g.a. esercitare i propri poteri ex officio allorquando la parte onerata non fornisca nemmeno al riguardo un principio di prova (T.A.R. Campania - Napoli sez. VI, 5 giugno 2013, n.2912; T.A.R. Veneto sez. II, 9 maggio 2013, n.679). La consulenza tecnica d'ufficio, in quanto mezzo di indagine finalizzato ad aiutare il giudizio nella valutazione degli elementi acquisiti o nella soluzione di questioni che comportino specifiche conoscenze, non può essere disposta al fine di esonerare la parte dal fornire la prova di quanto assume ed è quindi legittimamente negata dal giudice qualora la parte tenda con essa a supplire alle deficienze

delle proprie allegazioni od offerte di prova ovvero a compiere una indagine esplorativa alla ricerca di elementi di fatto o circostanze non provati (ex multis T.A.R. Campania Napoli sez. VII, 13 maggio 2013, n.2458; T.A.R. Lombardia - Milano sez. II, 5 marzo 2013, n.592).

Tanto premesso, il decreto di diniego impugnato alla luce della genericità delle circostanze indicate in sede procedimentale e processuale dall'odierno ricorrente, risulta del tutto immune dalle censure dedotte.

4. Per i suesposti motivi il ricorso è infondato e va respinto.

Sussistono giusti motivi ai sensi degli artt. 26 cod. proc. amm. e 92 c.p.c. per disporre la compensazione delle spese di lite, attesa la particolarità della materia trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque citate nel provvedimento.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Lamberti, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Paolo Amovilli, Primo Referendario, Estensore