

Sentenza n. 1645 del 13 ottobre 2004

Pubblica udienza del: 19 maggio 2004

Presidente dott. Bruno Amoroso

Relatore dott. Galileo Omero Manzi

Titoletto:

Personale dipendente (contrattualizzato) – personale dipendente dallo Stato -
causa di servizio – riconoscimento – giudizio del C.P.P.O. – giudizio della
Commissione medica ospedaliera – diversità.

Atto amministrativo, accesso, atti di ritiro, procedimento – atto amministrativo -
parere del C.P.P.O. – non è vincolante – adesione/non adesione – motivazione –
necessità.

Abstract:

In base all'art. 8 del D.P.R. 20 aprile 1994, n.349, recante il regolamento del procedimento per il riconoscimento di infermità o lesioni dipendenti da causa di servizio, in sede di verifica delle condizioni per la concessione dell'equo indennizzo il C.P.P.O. può riformulare il giudizio di dipendenza da causa di servizio già espresso dalla Commissione medica ospedaliera, essendo diversi i fini procedurali perseguiti dai due organismi sanitari; Il primo è infatti preordinato a verificare la sola dipendenza causale di determinate infermità o menomazione fisiche contratte dal pubblico dipendente da fatti di servizio, in vista della possibilità di beneficiare di periodi di aspettativa e del rimborso delle spese di cura sopportate per attenuare le conseguenze negative ingenerate da tali patologie, il secondo è preordinato alla liquidazione di un equo indennizzo per la reintegrazione patri-

moniale della perdita dell'integrità fisica subita per effetto delle infermità, il cui riconoscimento è subordinato a successivi accertamenti medico-legali, più complessi di quelli necessari per l'accertamento della causa di servizio, non dovendosi appurare soltanto se l'infermità trovi origine eziologicamente in fatti di servizio, ma anche se ed in che misura, la stessa abbia dato luogo a conseguenze invalidanti al punto da avere determinato una menomazione dell'integrità fisica del dipendente.

L'art.7, V comma del D.P.R. n.349 del 1994, riconosce la natura non vincolante del parere del C.P.P.O., e la possibilità per la P.A. di discostarsene motivatamente, consentendo alla stessa Amministrazione di riconsiderare le valutazioni medico-legali compiute da tale organo tecnico-amministrativo, previa acquisizione, se del caso, di altro parere di organismo sanitario pubblico qualificato, quale l'ufficio medico-legale del Ministero della Sanità; pertanto, anche nel caso di adesione alle stesse, all'Autorità amministrativa decidente si impone comunque il dovere di rendere palesi le ragioni che l'hanno indotta a privilegiare un parere medico-legale rispetto ad un altro.

TESTO:

“SENTENZA

sul ricorso n.1202 del 1995 proposto da ***, rappresentato e difeso dall'avv. Franco Buonassisi, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via Leopardi n.2, presso l'avv. Ferdinando Zannini;

contro

la PROVINCIA di PESARO-URBINO, in persona del suo Presidente pro-tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta provinciale di Pesaro-Urbino n.103 del 20.6.1995, con cui è stata respinta la domanda di equo indennizzo presentata dal ricorrente;

- di ogni altro atto, presupposto, connesso e/o conseguente, ivi compreso il parere espresso in data 27.4.1985 dal Comitato per le Pensioni Privilegiate e Ordinarie (C.P.P.O.).

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la propria ordinanza 22 novembre 1995, n.640, di reiezione dell'istanza cautelare;

Vista la sentenza istruttoria n.251 del 12 marzo 1999;

Relatore, alla pubblica udienza del 19.5.2004, il Consigliere Galileo Omero Manzi;

Udito l'avv. F.Buonassisi, per il ricorrente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

...omissis...

DIRITTO

Con l'iniziativa giudiziaria che occupa il ricorrente si propone l'invalidazione dell'epigrafato provvedimento con cui l'Amministrazione intimata ha negato il riconoscimento dell'equo indennizzo in suo favore, a fronte di infermità dal medesimo contratte ed acclamate in precedenza dipendenti da causa di servizio.

Tale giudizio ha trovato motivo nella ritenuta non dipendenza eziologica delle cardiopatie contratte dal ricorrente durante la vigenza del suo rapporto di impiego con l'Ente intimato, da fattori ricollegabili alla particolare natura usurante

delle mansioni lavorative dal medesimo disimpegnate, in qualità di addetto all'ufficio stampa, secondo il parere espresso al riguardo dal Comitato per le Pensioni Privilegiate Ordinarie (C.P.P.O.) al quale l'Amministrazione intimata si è adeguata.

Avverso l'accennato atto deliberativo con cui è stato formalizzato il diniego dell'equo indennizzo, la parte ricorrente ha dedotto censure di violazione del quadro normativo di riferimento, nonché vizi di eccesso di potere sotto i diversi profili del difetto, dell'illogicità e della contraddittorietà della motivazione, in rapporto alle precedenti determinazioni assunte dalla P.A., in ordine alla riconosciuta dipendenza da causa di servizio delle stesse infermità, nonché ai differenti giudizi medico-legali espressi nel contesto del procedimento dalla Commissione medica ospedaliera che aveva avuto modo di esaminare direttamente il paziente e si era espressa nel senso che le sfavorevoli condizioni di lavoro del dipendente avevano costituito un fattore concausale prevalente per l'insorgenza delle patologie cardiache di cui risultava affetto il medesimo.

Tali profili di doglianza vanno valutati fondati.

Va premesso, al riguardo, che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 8 del D.P.R. 20 aprile 1994, n.349, recante il regolamento del procedimento per il riconoscimento di infermità o lesioni dipendenti da causa di servizio, vigente alla data di adozione degli atti impugnati, in sede di verifica delle condizioni per la concessione dell'equo indennizzo il C.P.P.O. può riformulare il giudizio di dipendenza da causa di servizio già espresso dalla Commissione medica ospedaliera, essendo diversi i fini procedurali perseguiti dai due organismi sanitari, in quanto, a fronte del riconoscimento della causa di servizio disposto dalla P.A. a seguito del parere della Commissione medica ospedaliera (C.M.O.), non è detto

che si faccia sempre luogo alla richiesta di equo indennizzo, risultando i due procedimenti distinti. Il primo è infatti preordinato a verificare la sola dipendenza causale di determinate infermità o menomazione fisiche contratte dal pubblico dipendente da fatti di servizio, in vista della possibilità di beneficiare di periodi di aspettativa e del rimborso delle spese di cura sopportate per attenuare le conseguenze negative ingenerate da tali patologie, anche in vista della guarigione, ai sensi di quanto stabilito dall'art.68 del D.P.R. 10 gennaio 1957 n.3, applicabile anche ai dipendenti degli Enti locali per effetto del rinvio operato dall'art.66, V comma del D.P.R. 13 maggio 1987, n.268.

Qualora il dipendente non si ritenga soddisfatto di tali benefici e ravvisi opportuno richiedere anche la liquidazione di un equo indennizzo per essere reintegrato patrimonialmente della perdita dell'integrità fisica subita per effetto delle infermità ritenuta dipendente da causa di servizio, ai sensi dell'art.68 del citato D.P.R. n.3 del 1957, il riconoscimento di tali ulteriori benefici economici di natura indennitaria è comunque subordinato a successivi accertamenti medico-legali, più complessi di quelli necessari per l'accertamento della causa di servizio, non dovendosi appurare soltanto se l'infermità trovi origine eziologicamente in fatti di servizio, ma anche se ed in che misura, la stessa abbia dato luogo a conseguenze invalidanti al punto da avere determinato una menomazione dell'integrità fisica del dipendente.

Premessa l'accennata ricostruzione nei termini suddetti degli adempimenti procedurali preordinati alla concessione dell'equo indennizzo, per quanto concerne più in particolare la vicenda di cui è causa, va posto in risalto che il rifiuto di equo indennizzo opposto dall'Amministrazione intimata ha trovato giustificazione nel parere negativo espresso al riguardo dalla Commissione per le

Pensioni Privilegiate Ordinarie (C.P.P.O.), le cui sintetiche valutazioni la Giunta provinciale di Pesaro-Urbino ha recepito acriticamente *per relationem*, nonostante la natura non vincolata dello stesso *ex art.7* del D.P.R. 30 aprile 1994, n.349 all'epoca vigente.

Donde, con riferimento a tali circostanze, il provvedimento oggetto di gravame si presenta immotivato ed illogico, in quanto non fornisce alcuna giustificazione sulle ragioni che hanno indotto l'organo deliberante a privilegiare il parere del C.P.P.O., nonostante in precedenza avesse diversamente attestato la dipendenza da causa di servizio delle stesse infermità (delibera n.1325 dell'8.11.1995), per le quali ha poi disconosciuto qualsiasi rapporto di causalità con i disagi e le situazioni di stress psico-fisico incontrate dal lavoratore ricorrente nel disimpegno delle funzioni affidate e conclamate nella relazione del funzionario responsabile dell'Ufficio Stampa dell'Amministrazione provinciale n.18119 del 13.1.1993.

Il Collegio è ben consapevole dell'esistenza di un orientamento giurisprudenziale propenso a ritenere sufficientemente motivato il provvedimento di diniego dell'equo indennizzo con la semplice adesione al parere del C.P.P.O., in quanto l'organo di amministrazione attiva cui spetta l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento, non possedendo una specifica competenza tecnica in materia, non può rinnovare in via autonoma il giudizio sul rapporto di causalità tra infermità e servizio (fra le tante: Cons.St., sez.VI, 4 ottobre 2002, n.5251; TAR Campania, SA, sez.I, 23 novembre 2001, n.1410).

Tuttavia, il Collegio non ritiene di potere aderire a tale giurisprudenza le cui conclusioni risultano smentite anche in sede normativa, dal momento che l'art.7, V comma del citato D.P.R. n.349 del 1994, applicabile alla vicenda di cui è cau-

sa, nel riconoscere la natura non vincolante del parere del C.P.P.O., come pure la possibilità per la P.A. di discostarsene motivatamente, consente alla stessa Amministrazione di riconsiderare le valutazioni medico-legali compiute da tale organo tecnico-amministrativo, previa acquisizione, se del caso, di altro parere di organismo sanitario pubblico qualificato, quale l'ufficio medico-legale del Ministero della Sanità.

Accertata quindi la possibilità per la P.A. di pervenire a soluzioni diverse da quelle formulate dal C.P.P.O., ritiene il Collegio che, anche nel caso di adesione alle stesse, all'Autorità amministrativa decidente si impone comunque il dovere di rendere palesi le ragioni che l'hanno indotta a privilegiare un parere medico-legale rispetto ad un altro, soprattutto allorquando in precedenza, come si è verificato nella vicenda di cui è causa, era stata espressa una diversa opzione in sede di riconoscimento della sola dipendenza da causa di servizio delle infermità denunciate dal ricorrente e verificate tali dalla Commissione medico-ospedaliera (delibera Giunta provinciale n.1325 dell'8.11.1993), altrimenti verrebbe del tutto vanificata la prerogativa di tutela dell'interessato il quale non sarebbe messo neppure in condizione di conoscere le ragioni a base della nuova diversa decisione assunta dalla P.A. in materia di riconoscimento della dipendenza della causa di servizio delle infermità accertate sussistenti a suo carico (Cons.St., sez.VI, 12 aprile 2001, n.2267; V, 10 marzo 2003, n.1286; VI, 17 settembre 2003, n.5262; TAR Emilia Romagna, sez.I, 31 luglio 2002, n.973).

Il convincimento del Collegio in proposito è avvalorato dall'ulteriore circostanza che, nel caso che occupa, nel parere del C.P.P.O. non vi è una indicazione esauriente delle ragioni dello scostamento dal precedente giudizio clinico favorevole della Commissione medica ospedaliera, poichè, se è vero che il giudizio

formulato da quest'ultima in sede di accertamento della dipendenza da causa di servizio delle infermità denunciate dal dipendente, non pregiudica nè condiziona il diverso autonomo giudizio del C.P.P.O. in sede di concessione dell'equo indennizzo, ben potendo il Comitato stesso negare la dipendenza da causa di servizio di talune infermità in precedenza acclamate tali, a condizione tuttavia che dia compiutamente atto delle ragioni dello scostamento dal precedente giudizio della Commissione ospedaliera.

Ciò premesso, ritiene dunque il Collegio che nel caso di specie il C.P.P.O. non ha compiuto alcun esame critico delle considerazioni svolte dalla C.M.O. per pervenire a certificare la dipendenza da causa di servizio delle infermità riconosciute sussistenti a carico del ricorrente, limitandosi a basare il proprio diverso giudizio medico-legale sulla apodittica ritenuta predisposizione costituzionale del soggetto alla patologia di sclerosi-coronarica, escludendo a priori la concomitante incidenza di ulteriori situazioni lavorative in grado di rivestire un ruolo di concausa efficiente nella determinazione della suddetta patologia.

Alla stregua di tali riferiti elementi giustificativi del parere negativo del C.P.P.O., secondo il Collegio, esso, oltre che immotivato, si presenta anche illogico, se si tiene conto di quanto acclarato a seguito della verifica disposta in via istruttoria dal Tribunale.

A tale riguardo, il Collegio è ben consapevole che il suddetto parere reso dal C.P.P.O., in quanto proveniente da un organo tecnico ha natura tecnico-discrezionale e come tale non è sindacabile dal Giudice amministrativo, se non per palese illogicità, tuttavia ritiene nel contempo questo organo giudicante che è ben ammissibile che su tale parere cada il sindacato giurisdizionale nel senso che, lungi dal trasmodare in preclusi apprezzamenti di merito, esso possa comunque

estendersi fino alla ricognizione del percorso logico-argomentativo che ha condotto all'espressione del parere, potendosi conseguentemente valutare se, in base agli elementi conoscitivi confluiti nel procedimento, il giudizio espresso si ponga all'interno delle coordinate di legittimità evidenziate dalla motivazione.

Ciò posto, la lettura del parere del C.P.P.O. oggetto di sindacato evidenzia, ad avviso del Collegio, una palese contraddittorietà allorquando, pur riconoscendo indirettamente che situazioni di disagi e surmenage psico-fisico possono rivestire un ruolo di concausa efficiente e determinante nell'insorgenza della cardiopatia ischemica, per quanto riguarda la situazione del ricorrente dà per scontato che lo stesso non possa essere stato sottoposto per effetto dell'attività lavorativa disimpegnata alle dipendenze della Provincia di Pesaro-Urbino ad effettivi disagi psico-fisici, smentendo quanto certificato dal superiore gerarchico del ricorrente nel contesto del procedimento (vedi relazione prot.n.18119 del 13.1.1993 a firma del *** responsabile dell'Ufficio stampa) e non contestata in alcun modo dagli organi amministrativi dell'Ente.

In tale relazione si dà infatti atto della stressante attività lavorativa cui è stato sottoposto nel tempo il ***, con riferimento alla particolarità dei compiti demandati all'Ufficio Stampa che non si risolvevano nello svolgimento di attività ordinarie, ma importavano la gestione di situazioni imprevedibili in tempi rapidi per far fronte alle esigenze di informazione dell'opinione pubblica sul complesso delle attività amministrative della Provincia, nonché ai problemi ed alle necessità connesse al disimpiego delle altre funzioni demandate all'Ufficio Stampa e pubbliche relazioni, quali: l'organizzazione di convegni e il ricevimento di ospiti illustri.

Per cui, a fronte di quanto soprasegnalato, ritiene il Collegio che l'apodittica

esclusione della natura stressante che tali compiti lavorativi comportano da parte del C.P.P.O. sia da ritenere contraddittoria ed illogica in rapporto a quanto documentato dallo stesso superiore gerarchico del ricorrente e, soprattutto, con riferimento alle valutazioni fornite dal consulente tecnico del Tribunale incaricato della verifica istruttoria il quale ha ravvisato che, sulla base delle attuali conoscenze scientifiche, il complesso di attività lavorative disimpegnate dal ricorrente, come riferite e documentate dal diretto superiore gerarchico, potevano costituire fonte di stress protratto negli anni, idoneo a contribuire come fattore causale alla genesi della coronasclerosi contratta dal ***.

Per tutte le considerazioni svolte, il ricorso deve dunque essere accolto, attesa la riconosciuta fondatezza delle dedotte censure di difetto di motivazione dell'impugnato provvedimento di diniego dell'equo indennizzo, con riferimento alla mancata giustificazione da parte dell'Amministrazione e del C.P.P.O. delle ragioni che hanno portato a disconoscere la dipendenza da causa di servizio delle infermità riscontrate a carico del ricorrente, tenuto conto altresì della contemporanea riconosciuta contraddittorietà ed illogicità del relativo parere del C.P.P.O. nei limiti sopraindicati.

Per quanto riguarda le spese e gli oneri di difesa ritiene il Collegio sussistenti giusti motivi per far luogo alla loro compensazione tra le parti.

Per quanto riguarda, invece, le spese di verifica le stesse vanno poste a carico dell'Amministrazione soccombente nell'importo di €600,00 + I.V.A. comunicato dal verificatore, calcolato sulla base del vigente tariffario praticato dall'Istituto di Medicina legale di Ancona.”