

TAR Marche, Sez. I, 23.7.2014, n. 717

Materia: Causa servizio

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 le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 764 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

V.A., rappresentato e difeso dagli avv. Domenico Formica, Pietro Siciliano, con domicilio eletto presso la Segreteria T.A.R. Marche, in Ancona, via della Loggia, 24;

contro

- Ministero della Difesa, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, non costituiti;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliato presso la sede della stessa, in Ancona, piazza Cavour, 29;

per l'annullamento

- del decreto 14.03.2012, n. 669 del Ministero della Difesa, Direzione Generale della Previdenza Militare, della Leva e del Collocamento al lavoro dei Volontari Congedati, II Reparto, 9 Divisione, Cause di Servizio ed Equo Indennizzo, Sergenti – Truppa FF.AA. e Sovrintendenti CC, notificato in data 21 luglio

2012, *in parte qua* è stata respinta la domanda del sig. A.V. diretta ad ottenere il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della infermità "-OMISSIS-" e negato l'equo indennizzo per la relativa infermità;

- del parere del 7 luglio 2011, n. 139/11 del Comitato di Verifica per le Cause di Servizio con il quale è stata esclusa la dipendenza da causa di servizio della infermità " -OMISSIS-" e di ogni altro atto che sia o possa considerarsi presupposto o conseguenza degli atti sopra impugnati e che con i medesimi siano comunque in rapporto di correlazione.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

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 3 luglio 2014 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori avv. Pietro Siciliano e avv. dello Stato Lorenza Di Bartolomeo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo il brig. A., in servizio nell'Arma dei Carabinieri dal 1978, ha impugnato il provvedimento ministeriale che ha negato la dipendenza da causa di servizio dell'infermità "-OMISSIS-" e il presupposto parere negativo del Comitato di Verifica per le Cause di Servizio (CVCS).

Avverso gli atti summenzionati sono state dedotte le seguenti censure:

a) violazione art. 10-*bis* L. n. 241/1990;

b) violazione e falsa applicazione art. 11 DPR n. 461/2001. Violazione art. 3 L. n. 241/1990. Difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento dei fatti;

c) illegittimità derivata (del provvedimento ministeriale che recepisce acriticamente il parere del CVCS).

2. Si è costituito l'intimato Ministero dell'Economia e delle Finanze, chiedendo il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 588/2012 il Tribunale, ravvisando la fondatezza del primo motivo di ricorso, ha accolto la domanda cautelare ai fini del riesame, fissando altresì per il 20 febbraio 2014 l'udienza di trattazione del merito.

3. Il procedimento di riesame si è concluso con la conferma del provvedimento negativo, di talché il ricorrente ha proposto motivi aggiunti, deducendo a carico del provvedimento confermativo le seguenti censure:

d) violazione e falsa applicazione art. 11 DPR n. 461/2001. Violazione art. 3 L. n. 241/1990. Difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento dei fatti, omessa valutazione delle risultanze della perizia di parte prodotta dal ricorrente in sede di riesame;

e) violazione del giudicato cautelare e nullità del provvedimento per assenza di motivazione.

Anche con riguardo ai motivi aggiunti la difesa erariale ha chiesto la reiezione della domanda impugnatoria.

L'udienza di trattazione è stata poi differita al 3 luglio 2014, in ragione dell'adesione dei difensori del ricorrente all'astensione dalle udienze proclamata dall'O.U.A. per il 20 febbraio 2014.

4. Il ricorso e i motivi aggiunti non meritano, nel loro complesso, accoglimento, per le ragioni che si vanno ad esporre.

5. Va preliminarmente precisato che il ricorso introduttivo andrebbe accolto solo in relazione alla dedotta violazione dell'art. 10-*bis* L. n. 241/1990, non esistendo

nel *corpus* normativo che disciplina gli istituti della dipendenza da causa di servizio di infermità lamentate dai dipendenti pubblici e dell'equo indennizzo alcuna disposizione derogatoria all'obbligo generale che grava sulle amministrazioni pubbliche di comunicare il c.d. preavviso di rigetto nei procedimenti ad istanza di parte. E che quello in esame sia un procedimento ad istanza di parte è constatazione persino banale, essendo stato avviato su domanda del brig. A. e non d'ufficio dalla P.A. resistente (come pure consente in alcuni casi l'art. 3 del DPR n. 461/2001).

Peraltro, l'accoglimento *in parte qua* della domanda cautelare ha in sostanza sanato il suddetto vizio, il che rileva anche ai sensi dell'art. 21-*octies* L. n. 241/1990. In effetti, considerato che il ricorrente ha comunque potuto esporre le proprie ragioni in sede procedimentale (sia pure passando attraverso un'iniziativa giurisdizionale, il che, come si dirà, rileva ai fini della regolazione delle spese del giudizio), l'annullamento dei provvedimenti impugnati solo per questo vizio non arrecherebbe alcuna utilità al brig. A..

6. Il Collegio, a questo proposito, ritiene di dover spendere qualche parola sugli effetti processuali delle c.d. ordinanze propulsive. Quando il giudice amministrativo accoglie la domanda cautelare "ai fini del riesame" e l'amministrazione, all'esito del riesame, conferma il contenuto dispositivo del provvedimento inizialmente impugnato, per il privato ricorrente sono possibili due opzioni: o impugna con motivi aggiunti il provvedimento confermativo oppure insiste solo per l'accoglimento del ricorso introduttivo.

7. Tralasciando in questa sede l'approfondimento di tutte le implicazioni connesse con la scelta della seconda opzione, è evidente che nel primo caso l'oggetto del giudizio diviene sostanzialmente il provvedimento confermativo, e questo sia perché esso si fonda implicitamente o esplicitamente su una condivisione della motivazione del provvedimento iniziale, sia perché per il ricorrente non è di alcuna

utilità pratica insistere su censure proposte con il ricorso introduttivo che hanno però perso di attualità. Questo discorso trova applicazione in particolare nei procedimenti ad iniziativa di parte, in quanto in quelli che vengono avviati *ex officio* la situazione è in qualche modo diversa, potendo comunque conservare attualità censure formulate con il ricorso introduttivo. Si pensi, ad esempio, all'accoglimento, ai fini del riesame, della domanda cautelare proposta in sede di impugnazione di un'ordinanza sanzionatoria in materia edilizia che sia stata censurata e per vizi radicali – ad esempio contestando la carenza di potere dell'autorità che l'ha emessa oppure la non applicabilità della normativa urbanistico-edilizia richiamata nel provvedimento – e per carenza di istruttoria. In questi casi il riesame riguarda solo questo secondo gruppo di censure, per cui, anche laddove il procedimento avviato su impulso del giudice si concluda con la conferma dell'atto impugnato, il ricorrente può sempre sperare nell'accoglimento delle altre censure proposte con il ricorso introduttivo e, in questo senso, può anche accettare consapevolmente il rischio connesso alla omessa proposizione di motivi aggiunti.

8. Nel caso di specie, avendo il ricorrente investito il provvedimento confermativo con specifiche censure (che in parte reiterano quelle già svolte nel ricorso introduttivo) ed essendo stati quindi neutralizzati gli effetti negativi sul diritto di difesa derivanti dalla mancanza del preavviso di rigetto, la pur accertata violazione dell'art. 10-*bis* della L. n. 241/1990 non può portare da sola all'accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti.

9. Nel merito, però, le altre censure non meritano accoglimento.

Anche in questo caso, ed in ragione dei richiami giurisprudenziali operati sia dalla difesa del brig. A. che dall'Avvocatura erariale, il Collegio ritiene necessaria una premessa.

Persino nelle pronunce che apparentemente possono sembrare più evolute (e quindi favorevoli alle tesi del ricorrente), il Consiglio di Stato ha costantemente affermato il principio secondo cui *in subiecta materia* il giudice amministrativo deve limitarsi a verificare se il parere del CVCS e la successiva determinazione della P.A. siano debitamente motivati oppure presentino vizi logici (ad esempio, erroneità dei presupposti, carenza di istruttoria, contraddittorietà della motivazione, etc.), mentre non è abilitato a sostituire la propria opinione a quella dell'organo consultivo istituito dall'art. 10 del DPR n. 461/2001. E' al riguardo sufficiente citare un passo della decisione della Sez. VI n. 6352/2009 (recante la riforma di una sentenza di primo grado che aveva accolto un ricorso analogo a quello proposto dal brig. A.) “...*La giurisprudenza di questo Consiglio è costante nel ritenere che il sindacato giurisdizionale sui giudizi espressi in relazione a domande di dipendenza da causa di servizio di patologie contratte da pubblici dipendenti in costanza di servizio e/o di riconoscimento dell'equo indennizzo è ammesso esclusivamente nelle ipotesi in cui emergano dall'atto contestato evidenti vizi logici, desumibili dalla sua motivazione, in ragione dei quali si evidenzia l'inattendibilità metodologica delle conclusioni cui è pervenuta l'Amministrazione (cfr. tra le più recenti, Sezione 4^a, 8 giugno 2009, n. 3500)...”.*

10. Ciò detto, e passando all'esame delle doglianze articolate dal brig. A., va in primo luogo respinto il motivo rubricato sub e) al precedente punto 3. Il motivo è palesemente infondato, in quanto il Ministero ha dato piena ed integrale – ancorché non soddisfattiva per l'interessato – attuazione all'ordinanza cautelare n. 588/2012, provvedendo a riesaminare la domanda del ricorrente, previa acquisizione di un nuovo parere da parte del CVCS.

11. Allo stesso modo sono infondate le censure con cui si deduce il difetto di istruttoria, per non avere esaminato il CVCS tutta la documentazione inerente il procedimento per cui è causa.

Le censure sono infondate, in quanto non si comprende quali altri documenti il Comitato avrebbe dovuto esaminare oltre al verbale della CMO, agli atti trasmessigli dai competenti uffici ministeriali e riferiti al servizio svolto dal ricorrente, e, da ultimo, alla perizia di parte prodotta in sede di riesame dal brig. A.. Fra l'altro l'affermazione secondo cui il CVCS non avrebbe esaminato né la predetta documentazione inerente il servizio prestato né la perizia di parte è una mera illazione del ricorrente, visto che nel parere datato 15/7/2013 il Comitato attesta di avere visionato tutti gli atti del procedimento e di avere valutato tutti gli elementi connessi con lo svolgimento del servizio da parte del dipendente.

Sono poi del tutto inconferenti i richiami alle note massime giurisprudenziali secondo cui il Comitato deve motivare in maniera approfondita allorquando ritenga di discostarsi dalle conclusioni rassegnate dalla C.M.O. Questa giurisprudenza si è infatti formata nel vigore della precedente normativa, la quale prevedeva che anche la C.M.O. si esprimesse sulla sussistenza del nesso causale fra le condizioni di svolgimento del servizio e le patologie accertate. Il DPR n. 461/2001 ha modificato radicalmente tale assetto di competenze, e attualmente alla C.M.O. è riservato solo il compito di stabilire entità e misura delle patologie denunciate dal dipendente pubblico, mentre il CVCS si pronuncia solo sull'esistenza della dipendenza da causa di servizio delle patologie medesime. La relativa disciplina è oggi contenuta sia nell'art. 198, comma 4, del D.Lgs. n. 66/2010, sia nell'art. 11 del DPR n. 461/2001.

Il fatto poi che la motivazione del parere del CVCS appaia in qualche modo stereotipata non è di per sé dirimente, essendo invece essenziale che la motivazione sia riferita alla situazione del singolo dipendente e che essa discenda da uno scrupoloso esame della documentazione afferente la specifica posizione individuale.

12. Con riguardo poi alla perizia di parte versata in atti dal ricorrente, il brig. A. muove da una prospettiva errata, in quanto la finalità dell'ordinanza n. 588/2012 era quella di consentire al ricorrente di introdurre nel procedimento fatti nuovi che per qualsiasi motivo non fossero stati portati all'attenzione del CVCS in occasione del primigenio procedimento. La perizia di parte, sotto questo profilo, non aggiunge effettivamente niente di nuovo al panorama valutativo, non avendo il Comitato espresso dubbi circa le modalità di svolgimento del servizio quali risultanti dalle relazioni dei comandanti *pro tempore* dei reparti presso cui il ricorrente ha operato dopo l'arruolamento.

Naturalmente il CVCS non era tenuto a condividere le valutazioni di parte del medico di fiducia del ricorrente, le quali consistono per l'appunto in un parere e non già in una verità assoluta.

13. Né sussiste il dedotto difetto di motivazione, in quanto il CVCS ha in sostanza valutato che l'infermità per cui è causa è stata dovuta a fattori di rischio specifici del ricorrente, quali l'ipertensione arteriosa, l'obesità e la familiarità cardiovascolare.

14. Quanto alle relazioni di servizio dei comandanti *pro tempore*, il Collegio deve evidenziare che:

- il ricorrente ha svolto la gran parte del servizio presso il Comando Compagnia CC di Fano (ossia ventidue anni sui circa 30 di servizio complessivo);
- seppure nei primi anni di servizio il ricorrente risulta avere operato in contesti geografici particolari, è pur vero che l'attività è stata svolta in età giovanile e per un periodo tutto sommato limitato. Al contrario, dalla relazione a firma del comandante del reparto di Fano risulta che il servizio non è stato svolto in sedi disagiate e/o con modalità che trascendono le ordinarie condizioni in cui tutti i militari dell'Arma sono chiamati ad operare (nella relazione è detto testualmente "Non risulta che abbia effettuato servizi particolarmente gravosi");

- non si deve poi dimenticare che il personale militare, per poter accedere nei ruoli dell'amministrazione della Difesa, deve sottoporsi a visite mediche e a test psico-attitudinali dai quali deve emergere la piena idoneità a svolgere una professione che richiede una elevata soglia di sopportazione degli stress psico-fisici. Non sono quindi rilevanti ai fini che qui interessano i servizi svolti in via ordinaria dagli appartenenti all'Arma, salvo che non emergano fattori usuranti che vanno al di là della normale tollerabilità (si pensi, ad esempio, al coinvolgimento in conflitti a fuoco di particolare violenza oppure a reiterati servizi svolti in concomitanza con calamità naturali o a ripetute missioni internazionali in aree particolarmente "calde").

15. In conclusione, quindi, il ricorso e i motivi aggiunti vanno respinti.

In ragione di quanto detto al precedente punto 5. le spese di giudizio vanno compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge e compensa fra le parti le spese di giudizio.

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 Ancona nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2014