



Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche

Centro Studi e Documentazione



00187 ROMA – Via Piave 61
tel. 06/42000358 – 06/42010899
fax. 06/42010628

sito internet: www.flp.it Email: flp@flp.it

Segreteria Generale

Prot. n. 0766/FLP2007

Roma, 24 aprile 2007

NOTIZIARIO N° 27

Ai Coordinamenti Nazionali FLP
Alle OO.SS. federate alla FLP
Alle Strutture periferiche FLP
Ai Responsabili FLP
Ai Componenti delle RSU
LORO SEDI

EQUO INDENNIZZO

Non può esser negato con motivazione generica

TAR Lazio, sez. I bis, sentenza 26.10.2006 n° 11238

Per anni ed anni la P.A. ha respinto migliaia di domande di equo indennizzo sulla base di generici pareri negativi (spesso su moduletto prestampato ...!) emessi dal Comitato Pensioni Privilegiate Ordinarie, oggi Comitato di Verifica.

Quale che fosse l'infermità e la gravosità del servizio, il Comitato rispondeva sempre nello stesso modo: che non si rinvenivano elementi "tali da poter esser considerati come fattori concausali efficienti e determinanti sull'insorgenza o quantomeno sul decorso dell'infermità di cui trattasi".

E, disgraziatamente, per anni i T.A.R. hanno affermato che il giudizio del C.P.P.O. – quale che fosse - era prevalente su tutti gli altri giudizi medico legali emessi nel corso dell'istruttoria, non solo quando le Commissioni Medico Ospedaliere (che avevano anche sottoposto a visita l'interessato) avevano espresso parere favorevole sulla dipendenza di causa di servizio dell'infermità, ma persino quando l'Amministrazione aveva già riconosciuto tale dipendenza, poi negata dal C.P.P.O. in sede di richiesta dell'equo indennizzo!

Diamo volentieri atto che **la più recente giurisprudenza dei T.A.R., ed anche del Consiglio di Stato, sta aprendo una breccia sempre più ampia nel muro della intoccabile sovranità del Comitato!**

La Sentenza in esame ne è un chiaro esempio.

La povera Signora P., avendo svolto per circa trenta anni le mansioni di **tecnica radiologa**, a causa delle radiazioni ionizzanti cui era stata esposta durante il servizio, aveva contratto una pericardite. La C.M.O., "con verbale di visita medica collegiale del 5 aprile 1994, aveva espresso il giudizio medico legale che l'infermità diagnosticata alla

***Il nostro impegno e la nostra professionalità al servizio di tutti.
Sostieni le nostre attività iscrivendoti alla FLP!***



ricorrente fosse stata contratta in servizio e per causa di servizio, atteso che la medesima aveva prestato per lungo tempo servizio gravoso, spesso esposto a radiazioni ionizzanti, fattori di concausa preponderante e necessaria all'insorgenza della forma morbosa de qua".

Conseguentemente, con delibera dell'8 gennaio 1995, l'A.S.L. di Civitavecchia Roma F riconosceva l'affezione come dipendente da causa di servizio. Conseguentemente, la Signora P. chiese che le fosse liquidato l'Equo Indennizzo che le spettava, ma, l'Azienda, rimangiandosi la precedente delibera, respingeva la domanda perché, sulla base del parere del C.P.P.O., l'infermità riscontrata "non può riconoscersi dipendente da fatti di servizio"...! Da qui il ricorso al T.A.R.

Il Tribunale, acquisita con Ordinanza Istruttoria tutta la documentazione che l'Amministrazione non aveva prodotto, decideva con la Sentenza di seguito riportata statuendo che **"deve risultare dal contenuto del provvedimento negativo l'avvenuto procedimento valutativo circa l'inidoneità dei fatti di servizio riferiti, e non contestati, a causare l'infermità, od il suo aggravamento, in termini non generici o probabilistici, ma di specificità con il caso concreto, oggetto di valutazione.**

Da quanto sopra deriva che, **in materia di indennizzabilità degli infortuni sul lavoro, il riscontro del nesso eziologico tra servizio ed infortunio, sia sotto il profilo della sussistenza, sia sotto quello dell'assenza, non può essere semplicemente enunciato, dovendo risultare da un'indagine approfondita di tutte le circostanze concrete in cui l'evento si è verificato, ivi comprese quelle ambientali, nella loro possibile correlazione con l'attività lavorativa, sia pure ai fini di un'esclusione dello stesso** (cfr. sul punto Cons. di Stato, Sez. VI, 20 gennaio 2000, n. 266).

Il Collegio ritiene che, con riferimento al caso di specie, il provvedimento in impugnativa, adottato ricognitivamente sulla base del parere medico del C.P.P.O., non è adeguatamente motivato, né risulta esserlo lo stesso parere, circa l'assenza del nesso causale tra l'infermità riconosciuta e l'evento di servizio rappresentato dalla ricorrente, ai fini della legittimità dell'esclusione del collegamento sul piano fattuale dell'infermità al servizio stesso". "Pertanto, essendo stata negata la dipendenza da causa di servizio alla ricorrente dell'infermità contratta sulla base di giudizio apodittico, in assenza di approfondita valutazione circa l'incidenza causale dalle modalità di prestazione del servizio – esposizione a radiazioni ionizzanti - la motivazione dello stesso diniego si appalesa insufficiente, per non essere stato completato il necessario iter valutativo".

Infine, e non meno importante, il T.A.R. ha condannato l'Amministrazione anche al pagamento delle spese processuali in favore della ricorrente interrompendo anche qui quella decennale giurisprudenza che, anche in caso di accoglimento del ricorso, compensava le spese di giudizio in favore dell'Amministrazione!

Si riporta il testo della sentenza TAR Lazio, sez. I bis, del 26.10.2006 n° 11238

L'UFFICIO STAMPA



T.A.R. Lazio - Sezione I bis

Sentenza 26 ottobre 2006, n. 11238

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Sez. 1[^] bis –

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 13152/96, proposto da P.M., rappresentata e difesa, per mandato a margine dell'atto introduttivo, dagli avv. ti Massimo Cassiano e Marina Milli, presso il cui studio è elettivamente domiciliata, in Roma, v. F. Civinini, n. 12,

contro

l'Azienda Unità Sanitaria Locale Roma F, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa, giusta delega in calce all'atto notificato, dall'avv. Bruno Mammone, presso il cui studio è elettivamente domiciliata, in Roma, L. go Strindberg, n. 39/16

per l'annullamento

della delibera n. 1504 in data 5.6.1996, notificata il successivo 26.6., con la quale è stata respinta la domanda di equo indennizzo per l'infermità cardiaca già riconosciuta dipendente da causa di servizio;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Vista l'ordinanza presidenziale istruttoria n. 18/98 del 13 febbraio 1998;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore alla pubblica udienza del 31 maggio 2006 il Consigliere Donatella Scala;

Udito l'avv. Milli per la ricorrente;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

Premette la ricorrente di essere stata assunta in qualità di tecnica radiologa sin dal 1966 e di avere svolto le relative mansioni presso l'Azienda Sanitaria RM F di Civitavecchia dal 1980.



Ricoverata nel 1991 per “pericardite”, riferisce ancora di essere stata visitata dalla CMO che con verbale del 5.4.1994 diagnosticò “allegato e ben documentato versamento pericardico persistente in compenso emodinamico”, giudicando l’infermità causata dalle radiazioni ionizzanti cui la ricorrente era stata esposta durante il servizio.

Attesa la comunicazione della deliberazione dell’8.1.1995 adottata dall’allora U.S.L. circa il riconoscimento dell’afezione come dipendente da causa di servizio, la ricorrente proponeva istanza di equo indennizzo.

Con il ricorso in epigrafe impugna ora il rigetto dell’istanza di cui sopra, in adesione al parere espresso dal C.P.P.O. con verbale n. 277/95 del 18.10.1995.

Questi i motivi di ricorso:

Violazione di legge.

Eccesso di potere sotto il profilo di insufficienza e, comunque contraddittoria motivazione.

Mancanza della motivazione in tema di pubblico interesse concreto ed attuale all’annullamento.

Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed ingiustizia manifesta.

Lamenta il difetto di motivazione del diniego impugnato, per essendo stato richiamato in modo acritico il parere espresso dal C.P.P.O., senza alcun cenno al pregresso procedimento concluso con il riconoscimento della dipendenza dal servizio .

Rileva, poi, come lo stesso parere, unico presupposto del diniego di equo indennizzo, si risolverebbe in mera asserzione negativa in punto dipendenza da causa di servizio, priva di idonea valutazione di quegli stessi elementi che antecedentemente avevano condotto ad opposte conclusioni, dal che non sarebbe possibile evincere le ragioni che hanno indotto l’Amministrazione a dare la prevalenza al secondo giudizio.

Ancora contesta la mancata enunciazione dell’interesse pubblico concreto ed attuale all’adozione di atto nell’esercizio del potere di autotutela.

Infine, deduce il difetto di motivazione dello stesso parere adottato dal CPPO che, con formula stereotipata, ha contrapposto il proprio giudizio a quello precedentemente concluso in termini positivi, in assenza di motivazione in merito all’incidenza del servizio prestato sull’infermità contratta.

L’Amministrazione, con memoria di costituzione, si è ritualmente costituita in giudizio, ed ha eccepito l’infondatezza degli assunti di parte ricorrente.

Con l’ordinanza presidenziale istruttoria n. 18/98 del 13 febbraio 1998 sono stati ordinati a carico della resistente Azienda Sanitaria incombenti documentali, eseguiti in data 16 marzo 1998, con il deposito della chiesta documentazione.

Alla pubblica udienza del 31 maggio 2006, le difese delle parti hanno insistito nelle rispettive conclusioni, ed il Collegio ha ritenuto la causa a decisione.

DIRITTO



Con il ricorso in epigrafe è sottoposta all'esame del Collegio la legittimità del diniego di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità contratta dalla ricorrente – allegato e ben documentato versamento pericardico persistente in compenso emodinamico - di cui alla delibera n. 1504 del 5 giugno 1996, adottata dalla intimata Azienda Sanitaria RM F di Civitavecchia. Dall'esame del provvedimento impugnato emerge che lo stesso è stato adottato sulla base della presa d'atto del parere negativo adottato al riguardo dal Comitato per le Pensioni Privilegiate, di cui al verbale del 18 ottobre 1995.

La ricorrente si duole che il giudizio del CPPO sia stato espresso, oltre che in contrasto con quanto asserito in proposito dal CMO, in assenza di ogni considerazione degli eventi del servizio quali fattori concausali della malattia, risultando, invece, come la medesima sia stata esposta a radiazioni ionizzanti.

Il ricorso è fondato, sotto il profilo del dedotto difetto di motivazione.

Esaminando la documentazione versata in atti dalla resistente Amministrazione, emerge che già in data 21.12.1992 l'allora USL RM/21 aveva espresso parere in ordine alla malattia contratta dalla ricorrente, riferendone la possibile promanazione dalla tecnopatia da radiazioni ionizzanti in relazione a cui la medesima già era titolare di invalidità del 20%.

Successivamente, con verbale di visita medica collegiale del 5 aprile 1994, il CMO aveva espresso il giudizio medico legale che l'infermità diagnosticata alla ricorrente fosse stata contratta in servizio e per causa di servizio, atteso che la medesima aveva prestato per lungo tempo servizio gravoso, spesso esposto a radiazioni ionizzanti, fattori di concausa preponderante e necessaria all'insorgenza della forma morbosa de qua.

Ancora con verbale di visita collegiale del 12 aprile 1995, lo stesso organo ha espresso la diagnosi pregressa pericardite in soggetto esposto a radiazioni ionizzanti con riconoscimento di tecnopatia professionale.

Tanto puntualizzato ancora in punto di fatto, osserva il Collegio che il procedimento per il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio si pone quale presupposto della corresponsione dell'equo indennizzo, previsto dall'art. 68, D.P.R. 3/1957, e la cui applicazione è stata estesa ai dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale, a mente degli artt. 48 e 49, D.P.R. 761/1979.

Appare opportuno preliminarmente ricordare che l'art. 5 bis del d.l. 21.9.1987, n. 387, aggiunto dalla legge di conversione 20.11.1987, n. 472, nel conferire carattere di definitività al giudizio collegiale delle commissioni medico ospedaliere ai fini del riconoscimento delle infermità per la dipendenza da causa di servizio, ha però fatto "salvo il parere del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie di cui all'art. 166, D.P.R. 1092/73".

Peraltro, la giurisprudenza formatasi in materia - pur annettendo una valenza preponderante al parere del CPPO e l'inesistenza di un obbligo precipuo di motivazione del provvedimento negativo dell'amministrazione, assunto in conformità al parere del Comitato, allorchè vi sia stata divergenza di apprezzamento sulla dipendenza dell'infermità da causa di servizio fra il suddetto parere e il giudizio della Commissione - ha anche condizionato la legittimità del provvedimento alla esistenza, nello stesso parere, di una adeguata motivazione dalla quale risulti che si è tenuto conto anche delle considerazioni svolte da altri organi.



In particolare è stato, invero coindivisibilmente, osservato che tale obbligo intanto può ritenersi sussistente in quanto la Commissione Medica Ospedaliera stessa sia pervenuta al giudizio di dipendenza sulla base di una valutazione, a sua volta articolatamente motivata, del nesso di causalità, che abbia tenuto effettivamente conto delle condizioni particolari nelle quali è stato prestato il servizio e non, al contrario, quando il nesso di causalità (o concausalità) risulti esclusivamente affermato, con clausola di stile, in assenza di ogni e qualsiasi elemento circostanziato di giudizio. (cfr. C.d.S., Sez. VI, 17.9.2003 n. 5262)

Ed invero, nei procedimenti in parola l'accertamento circa l'efficienza del nesso causale, o concausale, a determinare la genesi di infermità, ovvero l'aggravamento di patologie di natura endogena, ponendosi quale presupposto indefettibile, non può essere sufficientemente dimostrato con un generico riscontro delle condizioni generali, connaturate allo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa, essendo necessario che l'accertamento tecnico-sanitario faccia riferimento ad eventi concreti.

Pertanto, la dipendenza da causa di servizio delle infermità denunciate dai pubblici dipendenti è legittimamente riconosciuta ove, nel contesto motivazionale del relativo provvedimento, sia pure per relationem, con il richiamo del parere medico presupposto, risulti osteso l'accertamento del predetto nesso di causalità con l'attività lavorativa, in termini non presuntivi o generici, bensì specifici, con riferimento al ruolo, quantomeno concausale, della prestazione determinante la genesi o l'aggravamento dell'infermità riscontrata.

Per altrettanto, ribaltando il ragionamento per l'ipotesi opposta di diniego del riconoscimento controverso, deve risultare dal contenuto del provvedimento negativo l'avvenuto procedimento valutativo circa l'inidoneità dei fatti di servizio riferiti, e non contestati, a causare l'infermità, od il suo aggravamento, in termini non generici o probabilistici, ma di specificità con il caso concreto, oggetto di valutazione.

Da quanto sopra deriva che, **in materia di indennizzabilità degli infortuni sul lavoro, il riscontro del nesso eziologico tra servizio ed infortunio, sia sotto il profilo della sussistenza, sia sotto quello dell'assenza, non può essere semplicemente enunciato, dovendo risultare da un'indagine approfondita di tutte le circostanze concrete in cui l'evento si è verificato, ivi comprese quelle ambientali, nella loro possibile correlazione con l'attività lavorativa, sia pure ai fini di un'esclusione dello stesso** (cfr. sul punto Cons. di Stato, Sez. VI, 20 gennaio 2000, n. 266).

Il Collegio ritiene che, con riferimento al caso di specie, il provvedimento in impugnativa, adottato ricognitivamente sulla base del parere medico del C.P.P.O., non è adeguatamente motivato, né risulta esserlo lo stesso parere, circa l'assenza del nesso causale tra l'infermità riconosciuta e l'evento di servizio rappresentato dalla ricorrente, ai fini della legittimità dell'esclusione del collegamento sul piano fattuale dell'infermità al servizio stesso.

Ed invero, non vi è traccia nel richiamato parere, né tantomeno nella delibera impugnata, delle risultanti di una simile indagine, essendosi limitato il predetto Comitato a considerare che l'infermità riscontrata "NON PUO' RICONOSCERSI DIPENDENTE DA FATTI DI SERVIZIO in quanto nel caso di specie gli invocati eventi di servizio prestato non si appalesano tali da potere essere considerati come fattori concausali efficienti e determinanti sull'insorgenza o quantomeno sul decorso dell'infermità di cui trattasi"



L'affermazione della non riconducibilità dell'infermità contratta al servizio tout court è all'evidenza apodittica, siccome espressa senza che possa emergere alla base alcuna indagine circa la possibile concausalità con la rappresentata e documentata esposizione a radiazioni ionizzanti, circostanza questa bene rappresentata dalla CMO e che già aveva dato titolo alla ricorrente all'invalidità del 20%.

Del resto, come chiarito dal Consiglio di Stato, (cfr. Cons. di St., Sez. V, n. 601 del 9 aprile 1999), **quando la tecnica è inserita nella stessa struttura giuridica della norma, l'applicazione di un criterio tecnico inadeguato, o il giudizio fondato su operazioni non corrette od insufficienti, comportano un vizio di legittimità dell'atto di diniego, ovvero, di riconoscimento dei benefici cui è ricollegata la preventiva acquisizione di parere tecnico.**

In tale caso, peraltro, **il sindacato giurisdizionale non può dirsi precluso per il solo ricorrere di attività tecnico-discrezionale a base dei provvedimenti impugnati, posto che dall'indagine del giudice amministrativo non è escluso l'accertamento circa la sussistenza di un completo apprezzamento di tutti i presupposti di fatto, quali elementi attinenti i requisiti di legittimità dei provvedimenti amministrativi.**

Pertanto, essendo stata negata la dipendenza da causa di servizio alla ricorrente dell'infermità contratta sulla base di giudizio apodittico, in assenza di approfondita valutazione circa l'incidenza causale dalle modalità di prestazione del servizio – esposizione a radiazioni ionizzanti - la motivazione dello stesso diniego si appalesa insufficiente, per non essere stato completato il necessario iter valutativo.

Alla luce delle superiori considerazioni, il ricorso è meritevole di accoglimento, sotto il profilo del difetto della motivazione di cui al diniego impugnato.

Ne consegue che non si è consumato il potere discrezionale in soggetta materia dell'Amministrazione Sanitaria, che dovrà, conseguentemente, esprimere un nuovo e motivato parere circa la dipendenza, o meno, da causa di servizio dell'infermità della ricorrente.

In conclusione il ricorso, in quanto fondato, va accolto nei sensi sopra indicati, con annullamento della delibera n. 1504 del 5 giugno 1996, e con salvezza degli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione in merito all'istanza della ricorrente.

Le spese di lite sono poste a carico della parte soccombente secondo la liquidazione di cui in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Sez. 1^a bis, accoglie nei sensi di cui in parte motiva il ricorso in epigrafe, e, per l'effetto, annulla l'atto con lo stesso gravato.

Condanna la resistente Azienda Sanitaria RM F di Civitavecchia, in persona del legale rappresentante p.t., al pagamento delle spese di lite in favore della ricorrente, liquidate nella somma di € 2.000,00 (€ duemila/00).

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



Così deciso in Roma il **31 maggio 2006**, in Camera di consiglio, con l'intervento dei sigg. magistrati:

Dott. Elia Orciuolo – Presidente

Dott. Roberto Politi – Consigliere

Dr.ssa Donatella Scala - Consigliere, est.

IL PRESIDENTE

L'ESTENSORE