

Publicato il 07/10/2021
N. 06683/2021REG.PROV.COLL.
N. 10170/2014 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 Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10170 del 2014, proposto da
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Oreste Morcavallo, presso il quale è elettivamente domiciliato in Roma, alla Via Arno, n. 6;

contro

- Ministero della Difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale è domiciliato in Roma, alla Via dei Portoghesi, n. 12;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*;
- Direzione Generale della Previdenza militare della Leva e del Collocamento al Lavoro dei militari congedati, in persona del legale rappresentante;
- Comitato di Verifica Cause di Servizio Presso Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la -OMISSIS-(Sede di -OMISSIS-) n. - OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 settembre 2021 il Cons. Roberto Politi; nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Espone l'appellante – Maresciallo Capo dell'Arma dei Carabinieri in aspettativa retribuita per motivi di salute – che in data 17 settembre 2013 veniva riscontrata la patologia “gastroduodenite” (riconosciuta dipendente da causa di servizio); e che, il successivo 23 maggio 2014, veniva colto da “infarto del miocardio”.

Presentata, in data 1° luglio 2014, istanza di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità da ultimo indicata, la C.M.O. di -OMISSIS- riconosceva l'odierno appellante affetto da “*cardiopatìa ischemica trattata con PCI + Stent su Ima in soggetto con esiti di infarto miocardico acuto*”, ritenendola non stabilizzata; e, con verbale in data 28 dicembre 2014, riteneva l'infermità “*cardiopatìa ischemica da pregresso IMA rivascolarizzata con PTCA + Stent con anomalie diffuse della ripolarizzazione ventricolare e quadro scintigrafico di necrosi dell'apice, del segmento medio-basale e parete anteriore*” stabilizzata ed ascrivibile alla categoria 5.

Con parere adottato nell'adunanza del 27 gennaio 2009, il Comitato di verifica per le cause di servizio esprimeva giudizio negativo in ordine alla ascrivibilità di siffatta patologia a causa di servizio.

2. Con ricorso N.R.G. -OMISSIS-, proposto innanzi al T.A.R. della -OMISSIS-, il signor -OMISSIS- ha chiesto l'annullamento del parere anzidetto, nonché del decreto con il quale il Ministero della Difesa, ad esso conformandosi, ha respinto l'istanza di riconoscimento della causa di servizio.

L'adito Tribunale ha respinto il ricorso, con compensazione *inter partes* delle spese di lite.

3. Avverso tale pronuncia, è stato interposto appello, notificato il 12 dicembre 2014 e depositato il successivo 16 dicembre, con il quale sono stati articolati i seguenti argomenti di censura:

3.1) *Assoluta infondatezza della sentenza gravata. Error in iudicando: violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990.*

Avrebbe, in primo luogo, errato il Tribunale nell'escludere la fondatezza della censura concernente l'omessa comunicazione delle ragioni ostative all'accoglimento della istanza di riconoscimento di causa di servizio.

3.2) *Error in iudicando: violazione di legge. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, motivazione carente, incongrua e manifestamente generica, illogica ed ingiusta.*

Il giudice di prime cure avrebbe prestato acritica adesione alle considerazioni espresse dal Comitato di verifica per le cause di servizio nel parere assunto dall'Amministrazione a fondamento dell'avversato provvedimento, ancorché in presenza di perizia di parte recante difformi conclusioni.

Non avrebbero, inoltre, formato oggetto di adeguata considerazione le circostanze di servizio (e, segnatamente, le particolari condizioni di lavoro, nonché i fattori di stress ad esse riconducibili) aventi rilievo almeno concausale ai fini dell'insorgenza della riscontrata patologia.

Né il Comitato avrebbe dato conto del pregresso riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità "gastroduodenite", la cui sintomatologia, secondo quanto dall'appellante sostenuto, rivelerebbe profili di sovrapposibilità con quella propria della successiva patologia a carico del medesimo riscontrata.

Conclude la parte per l'accoglimento dell'appello; e, in riforma della sentenza impugnata, del ricorso di primo grado, con ogni statuizione consequenziale anche in ordine alle spese del doppio grado di giudizio.

4. In data 29 gennaio 2015, l'Amministrazione appellata si è costituita in giudizio, depositando in atti memoria di mero stile.

5. Con atto depositato il 27 luglio 2021, i sigg.ri -OMISSIS-(in proprio e quale genitore esercente la potestà sulla figlia minore -OMISSIS-), -OMISSIS- -OMISSIS-e -OMISSIS-, si sono costituiti in giudizio nella qualità di eredi dell'originario appellante sig. -OMISSIS-, deceduto in -OMISSIS- il 5 aprile 2020, come da allegata certificazione; ed hanno insistito nelle conclusioni di cui all'atto introduttivo del giudizio.

6. L'appello viene trattenuto per la decisione alla pubblica udienza del 21 settembre 2021.

DIRITTO

1. Giova, preliminarmente alla disamina dei proposti motivi di appello, procedere ad una ricognizione degli essenziali tratti motivazionali della gravata sentenza del T.A.R. della -OMISSIS-.

Esclusa l'obbligatorietà della comunicazione recante preavviso di rigetto, ex art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, il giudice di prime cure ha ritenuto che *"le argomentazioni del ricorrente, ... non evidenziano specifici profili di manifesta irragionevolezza e/o illogicità in ordine alla valutazione dei fatti o di mancata considerazione della sussistenza di circostanze di fatto ed essendo espressione di una diversa valutazione di parte rispetto a quella offerta dal Comitato di Verifica, di fatto, non ne sviliscono l'operato"*.

Richiamato il *"consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo il quale il giudizio del Comitato di verifica per le cause di servizio è espressione di discrezionalità tecnica e, come tale, non è sindacabile nel merito e può essere censurato per eccesso di potere solo in caso di carenza assoluta di motivazione, manifesta irragionevolezza sulla valutazione dei fatti o mancata considerazione della sussistenza di circostanze di fatto tali da incidere sulla valutazione conclusiva"*, il Tribunale ha, altresì, escluso che *"dalla stessa esposizione delle attività poste in essere dal ricorrente nel corso degli anni ... emergono particolari e specifiche situazioni ovvero anomale difficoltà ambientali"*; sotto tale profilo, sottolineando che *"la nozione di concausa efficiente presuppone soltanto fatti ed eventi eccedenti le ordinarie condizioni di lavoro, con esclusione di circostanze e condizioni generiche, riconducibili al novero degli ordinari fattori di rischio, in relazione all'attività svolta"*.

2. Quanto sopra preliminarmente posto, viene in primo luogo in considerazione la doglianza con la quale parte appellante, riproducendo omogenee considerazioni, rispetto a quelle già sottoposte all'attenzione del giudice di prime cure, ha denunciato l'omessa comunicazione, da parte della procedente Amministrazione, delle ragioni ostative all'accoglimento della presentata domanda di riconoscimento dell'equo indennizzo. Come da questa Sezione anche recentemente ribadito (cfr. sentenza 21 aprile 2021, n. 3222), *"nei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di una determinata infermità, il parere del Comitato di verifica, come espressamente sancito dal d.P.R. n. 461 del 2001, oltre ad essere obbligatorio, è vincolante per l'Amministrazione procedente, sicché l'Amministrazione stessa non è tenuta alla comunicazione del preavviso di rigetto, ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, in quanto l'eventuale partecipazione procedimentale dell'interessato non produrrebbe effetti sul contenuto dispositivo del provvedimento impugnato"* (cfr. anche Cons. Stato, sez. II, 12 agosto 2013, n. 812).

3. È, diversamente, fondata la doglianza, con la quale viene denunciata l'inadeguatezza istruttoria che ha preceduto l'adozione del conclusivo provvedimento di diniego di riconoscimento dell'equo indennizzo,

nonché l'insufficienza motivazionale che caratterizzerebbe quest'ultimo (in relazione al rinvio, da esso operato, alle conclusioni rassegnate dal Comitato di Verifica delle cause di Servizio).

3.1 Ben noto è il consolidato orientamento giurisprudenziale di questo Consiglio, per cui il parere del Comitato di Verifica per le Cause di Servizio *“è espressione di un giudizio medico-legale basato su nozioni scientifiche e su dati d'esperienza propri della disciplina applicata, che può bensì essere censurato per vizi ... di manifesta irrazionalità, travisamento o mancata considerazione di fatti (Cons. Stato, sez. III, 9 marzo 2010 n. 3827/2009), ma non può essere censurato nel merito, ossia opponendovi l'opposta opinione dell'interessato o di terzi”* (cfr., *ex multis*: Cons. Stato, Sez. I, 26 febbraio 2014, n. 168/2014).

Il giudizio medico legale afferente alle domande di equo indennizzo si fonda, infatti, 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 casi in cui si ravvisi un'irragionevolezza manifesta o un palese travisamento dei fatti, ovvero quando non sia stata presa in considerazione la sussistenza di circostanze di fatto tali da poter incidere sulla valutazione medica finale”* (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. II, 12 marzo 2020, n. 1768).

Il sindacato rimesso al giudice amministrativo in tale ambito, per quanto intrinseco, è, quindi, limitato ad ipotesi di omessa valutazione di circostanze di fatto, ovvero di manifesta irragionevolezza, o, ancora, di palese travisamento delle risultanze di fatto.

Secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, infatti, il giudice amministrativo può censurare la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, in quanto, altrimenti, il suo apprezzamento finirebbe per giustapporsi a quello altrettanto opinabile dell'Amministrazione, sostituendolo ed esondando, conseguentemente, nell'ambito delle attribuzioni a quest'ultima riservate.

Le valutazioni del Comitato di Verifica si dimostrano, per l'effetto, insindacabili ove adeguatamente motivate e, soprattutto, coerenti con le circostanze di fatto emerse nel corso del procedimento.

Del resto, anche l'esame della documentazione di parte rientra nell'alveo dell'esercizio di un potere di discrezionalità tecnica attribuito alla Pubblica Amministrazione, con la conseguenza che il giudice potrà esercitare il proprio sindacato solo in caso di macroscopiche illegittimità, *“ferma restando l'impossibilità di sostituire il proprio giudizio a quello dell'Amministrazione procedente”* (cfr. Cons. Stato, sez. III, 23 aprile 2019, n. 2593).

Le competenze del Comitato di Verifica non possono, quindi, in alcun modo essere surrogate, soprattutto alla luce del disposto dell'art. 11 del D.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461, che fa menzione dei soli pareri di tale organo collegiale per l'accertamento della riconducibilità delle cause di infermità o lesione ad attività lavorativa, non prendendo in considerazione eventuali valutazioni svolte da altri organi, quali il C.M.O., essendo il solo Comitato di verifica preso in considerazione dall'articolato del su menzionato decreto.

3.2 Nel caso di specie, il Comitato, con parere n. 40731/2007, reso nell'adunanza n. 327/2009 del 27 gennaio 2009, ha escluso la riconducibilità a fatti di servizio della patologia denunciata dall'odierno appellante, in quanto:

- *“l'infermità cardiopatia ischemica da pregresso IMA rivascolarizzata con PTCA + Stent con anomalie diffuse della ripolarizzazione ventricolare e quadro scintigrafico di necrosi dell'apice, del segmento medio basale e della parete anteriore” è “patologia riconducibile ad insufficiente irrorazione del miocardio per riduzione del flusso ematico coronarico, a sua volta derivante da restringimento o subocclusione del lume vasale ateromatosi dell'intima della parete arteriosa. Poiché l'ateromatosi vasale può derivare da fattori multipli costituzionali e acquisiti su base individuale e, la forma in questione non può attribuirsi al servizio prestato, anche perché in esso non risultano sussistenti specifiche situazioni di effettivi disagi o surmenage psico-fisico”;*

- *“trattasi di necrosi di una zona circoscritta o estesa di tessuto miocardico causata da ischemia protratta per occlusione di un vaso coronarico interessato da processo aterosclerotico o da fenomeni funzionali stenosanti (spasmi favoriti da fattori di rischio individuali, congeniti o acquisiti) e frequentemente legati alle abitudini di vita del soggetto, sull'insorgenza e decorso dei quali il servizio prestato così come descritto agli atti, considerato in ogni suo aspetto, non può aver svolto alcun ruolo, neppure sotto il profilo concasuale efficiente e determinante, tenuto conto che non risulta essere stato caratterizzato da particolari abnormi responsabilità ovvero da eccezionali disagi tali da prevalere rispetto agli elementi individuali favorevoli, nell'insorgenza o nella successiva evoluzione dell'infermità”.*

3.3 Come illustrato in narrativa, sostiene il sig. -OMISSIS- che l'insorgenza della patologia cardiaca a carico del medesimo riscontrata, trovi fondamento, oltre che nelle condizioni particolarmente disagiate del servizio dal medesimo prestato, anche nella situazione di forte stress determinata dalla sottoposizione a procedimento penale e disciplinare, per effetto della denuncia nei confronti dello stesso sporta da un superiore (il

Comandante della Compagnia dei Carabinieri di -OMISSIS-), per fatti riconducibili alla fattispecie della truffa militare aggravata (ex artt. 234, 47 n. 2, c.p.m.p.).

Per effetto della relativa vicenda (conclusasi, giova precisarlo, con pronuncia assolutoria per insussistenza del fatto), l'interessato veniva trasferito d'ufficio a -OMISSIS- -OMISSIS-; mentre l'infarto al miocardio che ha colpito l'appellante è intervenuto dopo pochi mesi dalla suindicata diversa collocazione del sig. -OMISSIS-.

Ritiene il Collegio che l'Amministrazione di appartenenza, nella fase procedimentale istruttoria prodromica alla trasmissione degli atti al Comitato di Verifica ai fini dell'espressione del parere di competenza di quest'ultimo, avrebbe dovuto necessariamente approfondire le circostanze dal sig. -OMISSIS-addotte a fondamento dell'insorgenza della suindicata patologia; e rappresentare le stesse all'attenzione dello stesso Comitato, onde propiziare una complessiva valutazione delle circostanze potenzialmente idonee ai fini del determinismo della patologia in capo all'appellante riscontrata.

Soltanto in presenza di una compiuta ed esaustiva istruttoria, evidentemente estesa (anche) al complesso di circostanze che hanno dato luogo all'attivazione di procedimento penale e disciplinare, nonché al trasferimento d'ufficio presso altra sede, il Comitato avrebbe potuto, infatti, essere posto nella condizione di esprimere il proprio motivato avviso in ordine alla presenza (o meno) di un nesso di riconducibilità (almeno concausale) della suindicata infermità a situazioni di stress e/o di forte sollecitazione psicologica (determinate, con ogni evidenza, dall'intenso stato di perturbamento originato dalla suindicata vicenda), che la parte assume quale fondamento etiopatogenetico.

Alla stregua di quanto, come sopra, riportato, deve ritenersi che il parere reso dal C.V.C.S., oggetto della presente controversia:

- sia derivativamente viziato sotto il profilo della carenza d'istruttoria, con riferimento alle omissioni come sopra riscontrabili nell'attività di preventivo accertamento che l'Amministrazione di appartenenza dell'interessato avrebbe dovuto necessariamente condurre;

- e sia, altresì, inficiato sotto il profilo motivazionale, atteso che lo stesso Comitato, pur in presenza di evidenze documentali illustranti la presenza della vicenda sopra descritta, ha omesso di valutarne la potenziale attitudine ai fini dell'insorgenza della riscontrata patologia; ovvero, la potenzialità almeno concausale nel quadro dell'aggravamento della stessa (e, quindi, del determinismo dell'episodio infartuale occorso al sig. -OMISSIS-).

4. Per effetto di quanto precedentemente osservato, va dato atto della fondatezza del proposto mezzo di tutela, sotto il divisato profilo della carenza dell'attività istruttoria prodromica rispetto all'emissione del parere da parte del Comitato di Verifica per le Cause di Servizio, per come refluyente sulla adeguatezza e/o congruità motivazionale del denegato riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della infermità precedentemente indicata.

In tali limiti – riservato all'Amministrazione il rinnovato esercizio del potere, nell'alveo della valenza conformativa della presente sentenza – va disposta, in accoglimento dell'appello, la riforma della gravata sentenza di prime cure, con accoglimento del ricorso dal sig. -OMISSIS-proposto dinanzi al T.A.R. della -OMISSIS-e conseguente annullamento degli atti con esso gravati.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo. P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie; e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento degli atti con esso gravati.

Condanna l'appellato Ministero della Difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, al pagamento, in favore del sig. -OMISSIS-, delle spese del doppio grado di giudizio, complessivamente liquidate nella misura di € 6.000,00 (euro seimila/00), oltre spese generali ed accessori come per legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, 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 21 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Giovanni Sabato, Consigliere

Francesco Frigida, Consigliere
Cecilia Altavista, Consigliere
Roberto Politi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Politi

IL PRESIDENTE
Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO

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