

**Archivio selezionato:** Sentenze Consiglio di Stato

**Autorità:** Consiglio di Stato sez. VI

**Data:** 11/08/2005

**n.** 4355

**Classificazioni:** IMPIEGATI DELLO STATO - Infermità per causa di servizio ed equo indennizzo - - causa di servizio

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha

pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 4807 del 2002, proposto da Samaria Nicola,

rappresentato e difeso dagli avv.ti Luca Dalla Mule e Francesco

Vannicelli ed elettivamente domiciliato presso lo studio di

quest'ultimo in Roma, via Varrone n.9;

contro

l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), in persona del

Presidente p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Valerio Mercanti

e Patrizia Tadris e con gli stessi elettivamente domiciliato in Roma,

via della Frezza, n.17 presso l'Avvocatura dell'Istituto;

il Consiglio Nazionale di Amministrazione INPS, in persona del legale

rappresentante p.t., non costituito;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto,

Sezione III, n.1020/01 del 19.4.2001, resa tra le parti;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Istituto appellato;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive

difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 3 maggio 2005, relatore il Cons. Domenico

Cafini, udito l'avv. Bottino (per delega dell'avv. Dalla Mule) e

l'avv. Mercanti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

**Fatto**

FATTO

1. Con ricorso proposto davanti al TAR per il Veneto il dott. Nicola Samaria, primario medico legale della sede INPS di Belluno, impugnava, chiedendone l'annullamento, la deliberazione n. 408 del 31.3.1998, con la quale il Consiglio di Amministrazione dell'INPS aveva respinto la sua domanda volta ad ottenere il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità denunciata "episodi di scompenso cardiaco in cardiopatia ischemica".

Esponendo nel gravame l'interessato di aver presentato istanza, in data 15.6.1993, al fine di ottenere il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità predetta, domanda giustificata, a suo avviso, dal fatto che egli, oltre a svolgere l'attività di servizio presso la sede di Belluno ed i punti operativi di Agordo, Feltre e Pieve di Cadore, ricopriva, altresì, l'incarico ad interim delle funzioni primarie della sede regionale del Veneto dal 2.10.1988 e contemporaneamente, dal 4.10.1991 al 31.12.1991 e dal 2.3.1992 al 17.4.1992, lo stesso incarico per la sede regionale del Friuli-Venezia Giulia, con evidente aggravio dell'attività lavorativa sia sotto il profilo fisico, per i trasferimenti di sede, sia sotto quello psichico per la difformità delle diverse fattispecie lavorative.

A sostegno dell'impugnativa l'istante deduceva i seguenti motivi di diritto:

a) difetto di congrua motivazione, contraddittorietà, violazione di norme regolamentari e omessa valutazione di documenti; e ciò in quanto avrebbe svolto nel quinquennio 1989 - 1993 missioni varie per recarsi, nei periodi sopra indicati, anche presso la sede regionale INPS del Friuli-Venezia Giulia; attività questa che avrebbe costituito un evidente aggravio di lavoro al di fuori dell'ambito dell'ordinaria attività di servizio, del che, peraltro, non vi sarebbe stata traccia nel provvedimento impugnato, che non avrebbe nemmeno valutato i documenti prodotti, comprovanti detta attività lavorativa.

2) difetto di congrua motivazione per contraddittorietà con la documentazione, eccesso di potere per difetto di logica; giacché l'INPS avrebbe negato che vi siano stati fatti eccezionali con caratteristiche di accadimenti improvvisi e non prevedibili, suscettibili di influire negativamente sullo stato di salute del ricorrente;

3) violazione del regolamento dell'INPS, difetto di istruttoria e di motivazione, atteso che nella specie il Consiglio di amministrazione si sarebbe discostato da quanto ritenuto dal Collegio medico senza esprimere un'adeguata motivazione al riguardo; tale circostanza sarebbe tanto più rilevante in quanto il regolamento del personale dell'INPS prevede la specifica valutazione della connessione fra modalità di svolgimento dell'attività lavorativa ed infermità insorta. In ogni caso, risulterebbe priva di significato l'affermazione dell'Amministrazione secondo cui l'attività svolta dall'interessato si sarebbe sempre mantenuta nei limiti previsti dagli accordi sindacali e dagli standards produttivi da questi fissati.

Nel giudizio si costituiva l'Ente previdenziale intimato, che controdeduceva ai rilievi ex adverso svolti concludendo per il rigetto del ricorso.

2. Con la sentenza in epigrafe specificata l'adito TAR respingeva la proposta impugnativa, rilevando, in particolare, che non era dato rinvenire nelle funzioni svolte dall'interessato un particolare aggravio lavorativo, non avendo superato i concordati standards di produttività lavorativa; che il provvedimento impugnato risultava adeguatamente motivato in relazione anche all'apposita scheda

istruttoria e questionario depositati; che circa l'omessa motivazione delle ragioni per cui il C.di A. si sarebbe discostato dal parere della Commissione medica, tale doglianza doveva essere respinta attesa le diverse funzioni esplicate dai due pareri.

3. Avverso tale sentenza è proposto l'odierno appello nel quale, con un'unica articolata censura, si deducono i rilievi di omessa insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza impugnata nonché di erronea valutazione della documentazione prodotta. La parte appellante ripropone poi, in parte rimodulando, le censure già dedotte nel giudizio di primo grado.

Nella sostanza il dott. Samaria ribadisce che, contrariamente a quanto statuito del Giudice di primo grado, il C.di A. avrebbe immotivatamente disatteso le specifiche circostanze indicate nella sua domanda, nonché la nota del Direttore della sede INPS di Belluno in data 28.6.1993, confermata dal Direttore regionale non nota del 7.7.1993, che evidenziava l'aggravio subito nel suo lavoro e le particolari circostanze in cui esso si era verificato, nonché il parere dell'apposita Commissione medica; peraltro sarebbe mancato da parte dei primi giudici un adeguato esame della documentazione medica da lui prodotta in giudizio.

Anche nell'attuale fase di giudizio si è costituito l'INPS, che, con un'articolata memoria, controdeduce alle singole censure del proposto appello del quale chiede, nelle conclusioni, il rigetto.

Con la memoria conclusionale il ricorrente ha ribadito le ragioni della sua impugnativa, insistendo per l'accoglimento della stessa.

4. Alla pubblica udienza del 3 maggio 2005, la causa - su concorde richiesta delle parti - è stata, infine, assunta in decisione.

## **Diritto**

### **DIRITTO**

1. Con l'odierno ricorso in appello il dott. Nicola Samaria impugna la sentenza in epigrafe che ha respinto il ricorso volto all'annullamento della deliberazione n. 408 del 31.3.1998 del Consiglio di Amministrazione dell'INPS di reiezione della sua domanda volta ad ottenere il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità denunciata "episodi di scompenso cardiaco in cardiopatia ischemica".

2. L'appellante - nel criticare la pronuncia del TAR che ha disatteso i motivi da lui dedotti nel giudizio di primo grado - rappresenta nuovamente di aver svolto - oltre all'attività propria della funzione di primario medico legale INPS affidatagli presso la sede di Belluno, che comunque comportava lo svolgimento della propria attività presso le sedi dell'Istituto siti in Agordo, Feltre e Pieve di Cadore - anche l'incarico provvisorio delle funzioni primariali della sede regionale del Veneto dal 2.10.1988 e dal 4.10.1991 al 31.12.1991 e dal 2.3.1992 al 17.4.1992 ed, inoltre, anche quello riguardante la sede regionale del Friuli-Venezia Giulia; e ciò con notevole aggravio dell'attività lavorativa da lui espletata, sia in relazione al profilo fisico, per i vari trasferimenti di sede, sia in relazione al profilo psichico, a causa della diversità degli impegni lavorativi da svolgere in sedi diverse dell'Amministrazione di appartenenza.

Premesso, quindi, che la deliberazione impugnata in primo grado fondava il proprio assunto sulla considerazione della "insussistenza del nesso causale o concausale preponderante e necessario tra il servizio e l'infermità", l'interessa-

to ribadisce la richiesta di l'annullamento della stesa, riproducendo in appello, sostanzialmente, le seguenti censure:

a) che non sarebbe stata tenuta in debito conto, nell'atto impugnato e nella sentenza del TAR, l'attività da lui svolta fuori sede, la quale avrebbe avuto una particolare rilevanza ed incidenza sulla propria salute;

b) che sarebbe mancata un'adeguata istruttoria relativamente alla attività di servizio espletata e non si sarebbe tenuto conto adeguatamente della rilevante documentazione agli atti di causa;

c) che sarebbe mancata da parte del Consiglio di Amministrazione dell'INPS un'adeguata motivazione nel disattendere il parere espresso dal Collegio medico, favorevole ad un riconoscimento della dipendenza della predetta infermità da causa di servizio.

3. Il Collegio, prima di passare all'esame delle singole censure, reputa necessario soffermarsi sugli elementi istruttori che hanno caratterizzato il procedimento in questione e che costituiscono gli atti preordinati alla determinazione impugnata in prime cure (reiezione della domanda dell'interessato volta al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità "episodi di scompenso cardiaco in cardiopatia ischemica").

In particolare, va presa in considerazione la nota del Direttore della Sede INPS di Belluno in data 28.6.1993, confermata con successiva nota dal Direttore Regionale dello stesso ente, nella quale veniva precisato che l'attività svolta dal ricorrente era stata caratterizzata "dalla vastità della Regione, dalla particolare collocazione logistica della sede di Belluno e dalla circostanza che il ricorso ai mezzi pubblici non avrebbe consentito di soddisfare adeguatamente le esigenze connesse all'incarico di coordinamento regionale" ed, inoltre, dal fatto che, contemporaneamente, il dott. Samaria aveva dovuto "gestire una situazione particolarmente pesante" nella sede di Belluno, "carente in diversi periodi di altri medici"; nella nota medesima veniva poi evidenziato anche che l'interessato nell'ultimo quinquennio per i motivi suddetti aveva dovuto "utilizzare il mezzo proprio, con partenza al mattino in tempo utile per garantire, anche nel periodo invernale, la presenza alla sede regionale o alle altre sedi della Regione all'inizio dell'orario di lavoro".

Va considerato, poi, anche un altro importante elemento istruttorio che emerge dal procedimento de quo: cioè il parere favorevole del Collegio medico dell'INPS in data 22.9.1994 (trasMESSO alla Direzione centrale risorse umane dell'INPS dal Primario coordinatore generale) che, sulla base della documentazione sanitaria acquisita, ha riconosciuto nei confronti del ricorrente la diagnosi di "cardiopatia ischemica con ridotta capacità sistolica, ipertensione arteriosa con turbe del metabolismo glico-lipidico" ed ha, all'unanimità, giudicato - "viste le dichiarazioni lavorative che documentano una incisiva sottoposizione a stress fisici e psichici che hanno accompagnato l'attività del dott. Samaria per gli impegni di responsabilità oltre che alla sede di Belluno, anche alla sede regionale del Veneto" - come dipendente da causa di servizio l'infermità denunciata "quale evento concausato da fattori di servizio in posizione preponderante e necessaria rispetto alle noxae accessorie", evidenziando come alla infermità medesima "sono residue gravi permanenti ripercussioni funzionali che hanno condotto al collocamento a riposo del dipendente ai sensi dell'art.55 del ROP (1.1.1994)"

4. Ora, pur in presenza degli elementi istruttori anzidetti ed in particolare della menzionata nota del Direttore della sede INPS di Belluno, l'Amministrazione previdenziale, nell'atto conclusivo del procedimento in questione (delibera n. 408 in data 31.3.1998 del Consiglio di Amministrazione dell'INPS, comunicata all'interessato con nota in data 8.5.1998 n.53 della Direzione centrale delle risorse umane), ha ritenuto - peraltro con un unico provvedimento riguardante vari altri dipendenti INPS - di respingere la domanda di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio prodotta dal Samaria in relazione all'infermità che l'aveva colpito, "per insussistenza del nesso causale, o concausale preponderante e necessario, tra il servizio e l'infermità (episodi di scompenso cardiaco in cardiopatia ischemica)".

E ciò dopo avere considerato (nell'apposita scheda istruttoria) che dalla documentazione in atti l'attività del predetto medico legale nel quinquennio antecedente l'insorgenza della malattia era stata "corrispondente alla qualifica rivestita e che l'attività stessa, pur essendo stata maggiormente impegnativa rispetto altri dipendenti rivestenti analoga qualifica per le frequenti missioni svolte in ambito regionale e provinciale, si è tuttavia sempre mantenuta nei limiti previsti dagli accordi sindacali in materia di standards di produttività" e dopo avere evidenziato anche che dalla documentazione stessa non risultava dimostrato che l'interessato era stato "sottoposto ...a situazioni maggiormente stressanti ed usuranti rispetto a quelle cui di norma sono sottoposti i dipendenti nello svolgimento di adempimenti che rientrano nella attività istituzionale dell'Istituto, con conseguenti oneri e responsabilità commisurate sia alla qualifica che alle funzioni ricoperte".

Peraltro, nel respingere la cennata domanda, il medesimo provvedimento - oltre a non fare specifico riferimento a quanto a suo tempo rappresentato nella nota suddetta del Direttore della sede INPS di Belluno - non ha chiarito, con adeguata motivazione, le ragioni che avevano indotto il C. di A. a discostarsi dal parere sanitario dell'organo collegiale medico sopra indicato (soltanto genericamente richiamato nelle premesse nella delibera sopra indicata), motivazione indispensabile invece, secondo la consolidata giurisprudenza, ogni volta che l'Amministrazione intenda discostarsene.

Ciò precisato, ritiene il Collegio che l'assunto dell'Amministrazione appellata - che le mansioni svolte dal dott. Samaria sarebbero state nella sostanza non dissimili da quelle espletate dagli altri colleghi collocati nella stessa posizione di primario medico legale - sia basato, innanzitutto, su una non corretta rappresentazione dei fatti, emergendo dagli stessi documenti provenienti dall'Amministrazione previdenziale (relazioni del direttore della sede di Belluno e parere del Collegio medico sopra menzionati) che il dipendente di cui trattasi, in aggiunta alle funzioni primarie svolte nella sede di appartenenza (peraltro con organico ridotto e centri operativi dislocati in altre località provinciali) aveva espletato quelle del coordinatore regionale in altra sede, sottoponendosi a continui spostamenti con lo stress e i disagi sopra descritti.

Appare evidente, quindi, che, la più volte menzionata relazione del direttore della sede abbia certamente evidenziato una distinzione nell'apporto lavorativo del dott. Samaria rispetto a quella di altri dipendenti della sua stessa qualifica. Comunque, a prescindere dalla accennata considerazione, deve rilevare il Collegio che l'assunto dell'Amministrazione, non censurato dai primi giudici, appa-

re certamente basato su un errore logico, in quanto con esso si asserisce nella sostanza che il servizio prestato, soltanto perché non caratterizzato da eventi di carattere eccezionale, non potesse giustificare di per sé la dipendenza dell'infermità da causa di servizio, omettendo di considerare, in definitiva, che proprio le modalità ordinarie di espletamento dell'attività lavorativa, caratterizzata da un servizio svolto per vari mesi, in un vasto territorio con frequenti spostamenti da una sede all'altra con il proprio automezzo (in mancanza di servizi pubblici adeguati) e peraltro nelle prime ore del mattino ed anche nella stagione invernale, era stata nella specie la causa dell'evento morboso che aveva colpito l'interessato.

Ed invero, come riconosciuto dalla giurisprudenza, deve essere ritenuto illegittimo il provvedimento che, nel pronunziarsi, in contrasto col parere del collegio medico, sulla dipendenza da causa di servizio dell'infermità del pubblico dipendente, abbia ommesso di valutare - in base al presupposto che stress lavorativo possa derivare soltanto da eventi di carattere eccezionale che espongano il lavoratore a grave rischio - che l'attività svolta con modalità ordinarie dal dipendente stesso possa essere, in concreto considerata e sussistendo circostanze particolari (come quelle sopra descritte), una concausa scatenante della patologia di cui è chiesto il riconoscimento stesso della dipendenza da causa di servizio. (Cons. St. Sez.VI 6.10.1999, n.1325; 6.5.2002, n.2400; Sez.II 28.2.1996, n.2977).

Poiché, dunque, l'Amministrazione può riconoscere la causa di servizio dell'infermità sofferta indipendentemente dalla eccezionalità delle mansioni svolte dal dipendente, in quanto lo stress lavorativo non deriva solo da gravi responsabilità decisionali o dallo svolgimento di specifiche mansioni che espongano il lavoratore a grave rischio, deve, in conclusione, riconoscersi la fondatezza della censura del ricorso di primo grado, ed ora riproposta, per avere l'INPS esclusa la dipendenza da causa di servizio sulla base di una valutazione svincolata da un'attenta disamina del servizio svolto, quale risultante dall'istruttoria seguita, in particolare, nella specie, dalla nota del Direttore della sede INPS di Belluno e dal parere medico legale sopra descritti.

Sulla base di quanto considerato deve ritenersi, dunque, fondata la censura di difetto di motivazione e di istruttoria dedotta con il motivo di cui alla lett. b) sopra specificato, essendo mancata nella specie un'adeguata valutazione di tutta la rilevante documentazione agli atti di causa.

5. Deve ritenersi fondata altresì la censura sopra indicata alla lett. c), con cui si deduce la mancanza di una adeguata motivazione nel deliberato del C di A anzidetto in ordine alle ragioni che avevano indotto a disattendere il parere favorevole espresso dal Collegio medico, riguardante il riconoscimento della sussistenza di un nesso concausale preponderante e necessario tra il servizio e la malattia sofferta dall'interessato.

Ed invero, in relazione a tale valutazione espressa dall'organo medico-legale, il C. di A. dell'INPS avrebbe dovuto indicare adeguatamente i motivi per cui non potevano accogliersi le conclusioni espresse nel detto parere tecnico-sanitario.

Ciò, invece, non è avvenuto nel caso di specie, in quanto nel provvedimento impugnato in prime cure l'Amministrazione (richiamando appena l'esistenza di detto parere, ma senza citarlo specificamente e svolgere considerazione alcuna in merito ad esso) si è in effetti limitata ad asserire unicamente che il servizio

svolto dal dipendente non poteva considerarsi concausa preponderante e necessaria nel prodursi dell'evento morboso, ma non ha specificato in alcun modo le ragioni sulla cui base l'avviso medico-legale sarebbe dovuto ritenersi non attendibile.

In proposito va, più specificamente, rilevato che - alla stregua del regolamento organico INPS del 1990 - il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, deve essere effettuato con provvedimento del C. di A., al quale spetta di stabilire se esiste un nesso di causalità tra l'infermità diagnosticata e l'attività lavorativa svolta dal dipendente e che l'accertamento compiuto dal Collegio medico su tale dipendenza (ai sensi dell'art. 2 del R.O.P.cit.), anche se non può assumere una natura vincolante e decisoria, costituisce, pur sempre, un'attività consultiva di cui l'organo deliberante deve tenere necessariamente conto, anche se può discostarsene, ma soltanto attraverso un'adeguata motivazione (cfr., Cons. St., Sez.VI, 25.3.1985, n. 109; 6.10.1999, n. 1320 e, più recentemente, 21.11.2003, n.7578).

In altri termini, il Collegio medico, cui è devoluta la competenza ad accertare la causa di servizio, deve dichiarare, sulla base della disciplina vigente, se, a suo giudizio, l'infermità stessa costituisca o meno impedimento temporaneo o permanente alla prestazione del servizio e se abbia prodotto, o meno, menomazione dell'integrità fisica; in relazione a ciò sarà poi a pronunciarsi motivatamente, con apposito provvedimento, il C. di A. sul riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio.

E' evidente, dunque, che, nel procedimento diretto al riconoscimento della causa di servizio, quale disciplinato dal regolamento organico del personale dell'INPS, il Collegio medico è chiamato ad esprimere una valutazione tecnico-specialistica che accerti la natura dell'infermità ed esprima parere circa la sua dipendenza da causa di servizio, dichiarare se l'infermità costituisca o meno impedimento temporaneo o permanente alla prestazione del servizio e dichiarare, infine, se l'infermità abbia prodotto o menomazioni dell'integrità fisica.

In tal senso, dunque, spetta al Collegio medico esprimere un parere sul nesso causale, che deve essere poi valutato, ai fini della determinazione finale e dell'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento (unitamente a tutte le altre risultanze istruttorie) dal C. di A. il quale potrà anche disattenderlo, ma dovrà indicarne specificamente le ragioni.

In proposito deve rilevare, peraltro, il Collegio che, anche se può affermarsi, in generale, che l'assenza di motivazione specifica non vizi il provvedimento in relazione ad alcune ipotesi nelle quali la determinazione conclusiva individua in modo puntuale le ragioni per cui occorre disattendere il parere di altri organi tecnici, in altre ipotesi, come quella in esame, sia indispensabile, invece, l'assolvimento di un onere motivatorio specifico, in ossequio al principio generale derivato dall'art.3 della legge n. 241/1990, dovendo l'Amministrazione fornire adeguate giustificazioni nel discostarsi da un chiaro ed analitico avviso del collegio medico legale.

In conclusione, deve accogliersi anche la censura dell'appello rivolta contro il capo della sentenza in epigrafe che non ha riconosciuto illegittima la impugnata determinazione del C. di A. per essersi discostata immotivatamente dalle valutazioni di carattere medico-legale formulate dall'apposito organo collegiale sanitario.

7. Sulla base delle considerazioni che precedono l'appello in esame deve essere accolto e la sentenza di primo grado deve essere riformata con conseguente annullamento del provvedimento impugnato in prime cure, salvo l'ulteriore corso dell'attività amministrativa.

Le spese di giudizio vengono poste a carico dell'Amministrazione soccombente e vengono liquidate come in dispositivo.

**PQM**

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione VI), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo accoglie e, conseguentemente, conferma la sentenza impugnata.

Condanna l'Amministrazione appellata al pagamento delle spese di giudizio liquidate in €. 1.500/00 (millecinquecento/00 euro).

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 3 maggio 2005, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione VI), con la partecipazione di:

Mario Egidio Schinaia Presidente

Luigi Maruotti Consigliere

Giuseppe Romeo Consigliere

Luciano Barra Caracciolo Consigliere

Domenico Cafini Consigliere Est.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 11 AGO. 2005.

Note