

**PROCESSO AMMINISTRATIVO: TAR Puglia, Bari, Sezione Terza, Sentenza 24 gennaio 2025, n. 102**

**1. -Pronuncia di annullamento giurisdizionale, facendo salvi gli ulteriori provvedimenti - Obbligo della P.A. di riedizione del potere amministrativo -Sussiste -Mancato rispetto dei limiti tracciati dal giudice in sede di annullamento -Giudizio di ottemperanza -Esperibilità.**

1. È senz'altro vero che l'annullamento giurisdizionale contenuto nella pronuncia della cui esecuzione si controverte facesse salva l'adozione di ulteriori provvedimenti da parte dell'Amministrazione senza alcun obbligo, per quest'ultima, di emanare un provvedimento soddisfattivo dell'interesse pretensivo del ricorrente.

È, però, altrettanto vero che la riedizione del potere amministrativo in seguito ad un giudicato di annullamento si consuma in uno spazio di discrezionalità più ridotto e cioè nei limiti tracciati dal giudice che esercita il sindacato di legittimità sull'atto.

Nel caso portato all'attenzione del Collegio, l'Amministrazione resistente ha correttamente sollecitato un nuovo esame della vicenda da parte del Comitato di verifica per le cause di servizio ma quest'ultimo organo tecnico ha disatteso il contenuto conformativo della pronuncia – recante l'obbligo di una motivazione rafforzata e di una verifica di tutti i precedenti di servizio del ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'interno e del Ministero dell'economia e delle finanze;

Visto l'art. 114 del codice del processo amministrativo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2024 il dott. Carlo Dibello e uditi gli avvocati Giulio Scapato per la parte ricorrente e l'avv. dello Stato Lydia Fiandaca per le Amministrazioni statali costituite;

1. Il ricorrente agisce per conseguire l'ottemperanza della sentenza n. 1788 del 2022, emessa il 12 ottobre 2022, con la quale il Tar ha accolto il ricorso proposto avverso i provvedimenti che hanno negato la dipendenza da causa di servizio di alcune infermità diagnosticate sulla persona del ricorrente.

2. Si tratta del decreto ministeriale n. 2833 del 30.7.2014 del Ministero dell'interno – Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile – con cui è stata respinta la domanda presentata dall'anzidetto ex Capo reparto esperto, attualmente in pensione, intesa ad ottenere il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio e l'equo indennizzo per l'infermità: “Disturbo dell'adattamento con ansia e disforia”; della delibera n. 8290 del 14.5.2014 – dal contenuto non conosciuto – con cui il Comitato di verifica per le cause di servizio ha confermato il parere negativo; di ogni ulteriore atto preordinato, consequenziale e/o comunque connesso, ivi compresi, se e in quanto necessario il loro annullamento, il decreto ministeriale n. 5292 del 13.12.2013 e la delibera n. 18986 del 17.9.2013 del Comitato di verifica per le cause di servizio contenente il primo parere negativo.

3. La sentenza della cui esecuzione si controverte è stata pubblicata il 21 dicembre 2022, non risulta impugnata, non notificata ma passata in giudicato in data 21 giugno 2023.
4. Aspetto centrale della pronuncia è dato dall'ordine impartito al competente Ministero di riesaminare la vicenda in vista di una valutazione più approfondita del nesso di causalità sottostante alla dipendenza da causa di servizio delle sopra citate infermità.
5. Il Collegio ha ritenuto che “L'accertamento della riconducibilità ad attività lavorativa delle cause produttive di infermità o lesione richiede una verifica istruttoria adeguata, che tenga conto principalmente dei precedenti di servizio del richiedente, ma anche della sua anamnesi, così come ricostruita in occasione di eventi di malattia che il ricorrente reputa di dover sottoporre all'attenzione dell'amministrazione per poter beneficiare delle provvidenze economiche stabilite dalla legge. La verifica della sussistenza di un nesso di causalità tra il servizio prestato e l'infermità diagnosticata al ricorrente deve avvenire con cura, specialmente tenuto conto della opinabilità delle valutazioni che si esprimono quando si esercita discrezionalità tecnica. Nel caso portato all'attenzione del Collegio va sottolineato che, in primo luogo, la stessa amministrazione resistente ha ritenuto doveroso procedere a riesame della vicenda relativa al -OMISSIS-, in base alla documentazione offerta dal medesimo, ed essenzialmente consistita in una serie di certificati medici attestanti la sofferenza psichica del dipendente. Ciò significa che l'affermazione dell'insussistenza di un rapporto di causalità tra il servizio prestato dal ricorrente e il disturbo d'ansia sofferto dal medesimo è stata ritenuta riesaminabile dall'amministrazione in ragione della necessità di ulteriori approfondimenti, nonostante il parere espresso in prima battuta dal C.V.C.S. costituisse, con tutta evidenza, esercizio di discrezionalità tecnica. Sennonché, la reiterazione di una decisione sfavorevole al ricorrente avrebbe dovuto essere basata, ad avviso del Collegio, su di una motivazione rafforzata, al fine di fare comprendere al destinatario del provvedimento perché gli ulteriori elementi di valutazione non siano stati ritenuti di natura tale da sovvertire la decisione assunta dal Ministero nel 2013”.
6. Lo stesso ricorrente evidenzia, peraltro, che il Tar aveva proceduto a istruttoria e, in particolare, a verifica per rispondere al seguente quesito: “dica il verificatore se, alla luce della documentazione presente agli atti di causa e anche in base ad apposito colloquio clinico, lo svolgimento dell'attività lavorativa di vigile del fuoco in particolari condizioni di stress emotivo (soccorso prestato in occasione di crollo di edifici con grande numero di vittime e altro) da parte del Capo Reparto Esperto [...] sia stato causa efficiente e determinante o anche solo concausa dell'insorgere della seguente patologia: “disturbo dell'adattamento con umore disforico”.
7. Espone il ricorrente che con la delibera n. 928432023 del 18 maggio 2023 il Comitato di verifica per le cause di servizio ha ritenuto di confermare – senza previamente avviare un nuovo procedimento e senza procedere a una nuova istruttoria - i precedenti pareri negativi, sicché il Ministero dell'interno

con il decreto n. 7286 del 24.5.2023 ha pedissequamente respinto la domanda del 27.2.2014 intesa ad ottenere il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio e l'equo indennizzo per l'infermità: "disturbo dell'adattamento con ansia e disforia".

8. Lamenta il deducente che il nuovo provvedimento adottato dall'Amministrazione resistente sia stato reso in assenza di una nuova istruttoria e, soprattutto, in violazione dell'obbligo di conformarsi al giudicato, così come delineato nella sentenza 1788 del 2022.

9. Il ricorrente ha articolato l'unica censura di "VIOLAZIONE DELL'ART. 21-SEPTIES LEGGE N. 241/90; VIOLAZIONE E/O ELUSIONE DEL GIUDICATO AMMINISTRATIVO".

10. Il Ministero dell'interno si è costituito in giudizio per resistere al ricorso. Ha eccepito il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'economia e delle finanze atteso che "l'adozione del provvedimento finale compete unicamente all'Amministrazione di appartenenza, che si pronuncia sul riconoscimento del diritto all'equo indennizzo successivamente alla valutazione del Comitato."

11. La difesa erariale, dopo aver ricordato i precedenti di servizio del ricorrente, ha sottolineato la necessità di individuare la linea di confine tra il provvedimento reso in violazione del giudicato e quello che, emesso dall'Amministrazione in sede di riedizione del potere amministrativo, è affetto da profili di autonoma illegittimità. Dalla corretta individuazione del tipo di atto emesso dall'Amministrazione dipenderebbe la corretta individuazione del rimedio giurisdizionale essendo, nell'un caso, - quello dell'elusione del giudicato- attivabile senz'altro il rimedio dell'ottemperanza; nell'altra ipotesi, un'autonoma azione di annullamento dell'atto. Sostiene la difesa erariale che "l'elusione di giudicato ricorre solo allorquando dal giudicato derivi un obbligo talmente puntuale che l'ottemperanza ad esso si concreta nell'adozione di un atto il cui contenuto, nei suoi tratti essenziali, è integralmente desumibile dalla sentenza". Da ciò discende che il ricorrente avrebbe inammissibilmente e strumentalmente sperimentato il rimedio dell'azione di ottemperanza ex articolo 112 del codice del processo amministrativo non essendo riuscito a impugnare con l'ordinaria azione di annullamento nei termini il nuovo decreto reso dall'Amministrazione. Il seguente piano ricostruttivo verrebbe convalidato in ragione del fatto che, nel caso di specie, saremmo di fronte ad un giudicato a formazione progressiva, il cui contenuto conformativo non consisterebbe nell'imporre all'Amministrazione l'adozione di un ben preciso provvedimento ma semmai la riedizione del potere secondo le traiettorie argomentative esposte in sentenza. Afferma la difesa erariale "la sentenza del TAR Puglia non ha imposto all'Amministrazione l'emissione di un provvedimento soddisfacente della pretesa del ricorrente, bensì la riedizione del potere sulla base delle valutazioni delle statuizioni disposte in sentenza" in accordo con il principio, di conio giurisprudenziale, del cd. one shot temperato.

12. Alla camera di consiglio del 26 giugno 2024, la controversia è passata in decisione.

13. Il ricorso è fondato.

14. È senz'altro vero che l'annullamento giurisdizionale contenuto nella pronuncia della cui esecuzione si controverte facesse salva l'adozione di ulteriori provvedimenti da parte dell'Amministrazione senza alcun obbligo, per quest'ultima, di emanare un provvedimento soddisfacente dell'interesse pretensivo del ricorrente.

15. È, però, altrettanto vero che la riedizione del potere amministrativo in seguito ad un giudicato di annullamento si consuma in uno spazio di discrezionalità più ridotto e cioè nei limiti tracciati dal giudice che esercita il sindacato di legittimità sull'atto.

16. Nel caso portato all'attenzione del Collegio, l'Amministrazione resistente ha correttamente sollecitato un nuovo esame della vicenda da parte del Comitato di verifica per le cause di servizio ma quest'ultimo organo tecnico ha disatteso il contenuto conformativo della pronuncia – recante l'obbligo di una motivazione rafforzata e di una verifica di tutti i precedenti di servizio del ricorrente.

17. Siffatta criticità – che assume, ad avviso del Collegio, la fisionomia della violazione del giudicato – va ravvisata nella parte in cui il Comitato di verifica considera “Che l'infermità oggetto di valutazione veniva ritenuta conoscibile dalla CMO di Bari (PV BL/B 031 del 10/01/2013) al 3/7/2009, epoca in cui il dipendente non svolgeva più i compiti di soccorso tecnico urgente e, con essi, l'esposizione ai fatti di servizio potenzialmente psico lesivi; appare carente pertanto, nella fattispecie, tenendo conto della necessaria vicinanza cronologica di una sindrome disadattativa in concomitanza con vissuti in grado di determinarli, il fattore della continuità diafenomenica e documentale che correli i fatti di servizio occorsi dal 1975 al 1996 con la patologia insorta nel 2009.”

18. Il giudizio tecnico espresso dal Comitato di verifica tiene esclusivamente conto dei compiti di soccorso tecnico urgente svolti dal ricorrente dal 1975 al 1996 per giungere alla conclusione della mancanza di un qualche collegamento cronologico tra i fatti potenzialmente lesivi verificatisi in quell'arco di tempo e lo scatenarsi della infermità del dipendente.

19. La verifica compiuta dal Comitato tuttavia ignora la circostanza che sia il crollo della palazzina - OMISSIS- a -OMISSIS-, sia il crollo di via -OMISSIS- nella stessa città ebbero a verificarsi in epoca successiva al 1996, e cioè il primo nel 1999 e il secondo nel 2004, oltre l'intervallo di tempo esaminato dall'organo collegiale che ha perentoriamente escluso il nesso di causalità avuto riguardo a fatti psico-lesivi verificatisi tra il 1975 e il 1996.

20. Il ricorrente ha peraltro cercato di dare risalto anche al demansionamento subito quale possibile causa o concausa del disturbo disadattativo insorto. Anche da tale punto di vista il Comitato ha compiuto una disamina non in linea con il contenuto conformativo della pronuncia del Tar, che chiamava l'Amministrazione a valutare non solo i compiti di soccorso tecnico urgente ma tutti i fatti di servizio capaci di esporre il dipendente a eventi pregiudizievoli per la sua salute.

21. In questi termini va dunque apprezzato il vizio di violazione del giudicato, essendo chiaro che l'annullamento giurisdizionale comportava il prosciugamento della discrezionalità propria della p.a. resistente pur nel doveroso rispetto del principio della riserva di amministrazione.

22. È dunque in questi termini che il ricorso appare meritevole di accoglimento, con annullamento della determinazione impugnata e del correlato parere del Comitato di verifica per le cause di servizio, che viene nuovamente investito del compito di pronunciarsi sulla sussistenza del nesso di causalità tra i fatti di servizio occorsi al ricorrente e l'insorgere della sindrome disadattativa anche attraverso un colloquio clinico con l'interessato.

23. Alla stregua delle suesposte argomentazioni, il ricorso è accolto con conseguente annullamento delle determinazioni impugnate e obbligo, per l'Amministrazione resistente, di dare attuazione alla pronuncia 1788 del 2022 nei termini fin qui delineati.

24. Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sezione terza), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie per quanto espresso in motivazione.

Condanna il Ministero dell'interno al pagamento delle spese processuali in favore della parte ricorrente che liquida nella complessiva misura di € 2500,00, oltre alla rifusione del contributo unificato e agli 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 Bari nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere, Estensore

Lorenzo Ieva, Primo Referendario