

Sent. n. 70/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

In composizione monocratica, nella persona del Consigliere

Pasquale FAVA, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. 78224 del registro di Segreteria,

proposto da XX, nato il omissis (CF:

omissis) residente in omissis alla via omissis

ed elettivamente domiciliato in Roma alla Via Eurialo n.

39/b presso lo studio dell'Avv. Marianna Contaldo che lo

rappresenta e difende giusta procura in atti e che indica per le

comunicazioni di rito l'indirizzo di posta elettronica certificata:

mariannacontaldo@ordineavvocatiroma.org e l'utenza telefax

06.21123679.

Contro

MINISTERO DELLA DIFESA (c.f. 80234710582), in persona del

Ministro pro tempore, rappresentato e difeso a mezzo del

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri – Direzione di

Amministrazione – 2^ Sezione Equo Indennizzo e Dipendenza

da Causa di Servizio (cf: 80236190585) in persona del Direttore

Gen. B. Giuseppe Pedullà, presso il cui Ufficio in Roma, Viale

Romania n. 45 è domiciliato e che indica per le comunicazioni di rito l'indirizzo di posta elettronica certificata:

crm26158@pec.carabinieri.it

Esaminati tutti gli atti del processo.

Visto il decreto presidenziale di riassegnazione del giudizio n. 1093 del 11.11.2022.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con il ricorso in epigrafe il ricorrente ha impugnato il decreto n. 6889/10 del comando generale dell'Arma dei carabinieri, con cui veniva rigettata l'istanza tesa all'ottenimento dell'accertamento della dipendenza da causa di servizio della infermità "spondiloartrosi osteofitica del cervicale con dicopatia C5-C6 e deficit funzionale" e il riconoscimento del diritto all'equo indennizzo.

Il ricorso è stato redatto personalmente dal ricorrente in forma di lettera rivolta non alla Corte dei conti, bensì al Comitato di vigilanza per le prestazioni previdenziali, ai fini della pensione privilegiata e dell'equo indennizzo.

Nel ricorso il ricorrente censura l'operato del Comando generale per essersi appiattito sul parere del Comitato di verifica, nonché per essersi pronunciato a distanza di oltre due anni dalla data della domanda amministrativa.

2. Il Decreto di fissazione dell'udienza del 11 settembre 2023 (negativa la notifica all'indirizzo di posta elettronica certificata

indicato in atti dal ricorrente) è stato notificato al domicilio del ricorrente in data 17.03.2023, per il tramite dell'Unep presso il Tribunale di Velletri territorialmente competente, con esito negativo.

3. Con atto depositato in data 4 luglio 2023 si è costituito in giudizio l'Avv. Marianna Contaldo assumendo il patrocinio del ricorrente, richiamando integralmente i contenuti del ricorso originariamente presentato e le relative conclusioni.

4. All'udienza del 11.09.2023 il procuratore del ricorrente ha, quindi, chiesto termine per notifica del ricorso e provvedimento di fissazione dell'udienza.

5. Con provvedimento a verbale il giudizio è stato quindi rinviato all'odierna udienza del 22.02.2024 con termini di legge per il rinnovo della notifica.

6. Con memoria depositata in data 17.01.2024 si è costituito in giudizio il Ministero della difesa per il tramite del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri eccependo il vizio pregiudiziale il difetto di giurisdizione di questa Corte in materia di equo indennizzo rilevando, altresì, l'assenza di un interesse in concreto a ricorrere del ricorrente avverso il provvedimento di diniego dell'equo indennizzo. Nel merito ha dedotto l'infondatezza del ricorso rivendicando, tra l'altro, la natura vincolata del provvedimento gravato emesso all'esito dell'accertamento espletato dal Comitato di Verifica per le cause

di servizio, ricordandone altresì la natura di atto endoprocedimentale.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il ricorrente ha impugnato avanti a questa Corte il Decreto n. 6889/10 datato 23.11.2010 con il quale il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri ha respinto la domanda tesa al riconoscimento della causa di servizio di una serie di patologie lamentate dal medesimo ricorrente e il conseguente diritto al riconoscimento dell'equo indennizzo.

Dall'esame del ricorso introduttivo, le cui carenze in ogni caso non potrebbero essere "sanate ex post" dall'intervento in giudizio del procuratore, appare *ictu oculi* che non si sia di fronte ad un ricorso giurisdizionale, bensì ad una domanda rivolta al Comitato di vigilanza per le prestazioni previdenziali. Il ricorso è pertanto privo di uno dei requisiti posti, a pena di inammissibilità, dall'art. 152, c.g.c. lettera a), c.g.c.

Vi è peraltro da osservare che il ricorrente non ha fornito alcuna prova delle proprie affermazioni, a tal uopo essendo inutiliter data la riserva formulata in comparsa dal procuratore intervenuto di produrre ulteriori prove e documenti.

2. Va tuttavia data prevalenza, nel caso di specie all'assoluto difetto di giurisdizione di questa Corte in materia di equo indennizzo. Ciò nel rispetto del principio della ragione più liquida ben declinato e pacificamente chiarito dalla Suprema

Corte.

Le Sezioni Unite Civili, difatti, hanno statuito che “...Vi è dunque un preciso obbligo di legge di decidere prima (“gradatamente”) le questioni pregiudiziali (logiche o tecniche) e poi (“quindi”) il merito (...) ...l’art. 279 c.p.c., comma 2, e art. 187 c.p.c., commi 2 e 3, indicano quale sia la progressione naturale che il giudice deve seguire nel decidere le questioni, nella quale quelle di merito vengono sempre dopo quelle attinenti alla giurisdizione.”. (Cass. civ., Sez. Un., n. 24883 del 23 settembre 2008).

Con la citata e ben nota pronuncia, il Supremo Collegio, nel ribadire che per il Giudicante v’è un obbligo processuale di giudicare per gradi, rammenta come l’obbligo primario di questi sia accertare se sia munito o meno di giurisdizione prima di passare all’esame delle questioni di merito.

Ebbene allora appare prioritaria, anche in quanto idonea a dare immediata definizione alla controversia in esame, la delibazione afferente la giurisdizione di questa Corte.

Con riguardo alla sussistenza della giurisdizione di questo giudice in tema di equo indennizzo e, ancor prima, in tema di accertamento di dipendenza da causa di servizio effettuato in un procedimento amministrativo volto ad ottenere l’equo indennizzo, si deve concludere negativamente.

Infatti, ammettere la giurisdizione di questo giudice, consentirebbe alla parte di scegliere il giudice adito in ordine ad

una controversia che sul piano sostanziale può riguardare il presupposto di più diritti, il cui accertamento è devoluto a giurisdizioni diverse. In altri termini, l'accertamento della dipendenza da causa di servizio è il presupposto sia del diritto all'equo indennizzo sia del diritto alla pensione privilegiata, ma la controversia sull'equo indennizzo è devoluta al giudice del rapporto di lavoro mentre quella sul diritto alla pensione privilegiata è devoluta al giudice delle pensioni. Per tale motivo, per stabilire quale sia il giudice dell'accertamento della dipendenza da causa di servizio della patologia sofferta non può prescindersi dall'assetto di interessi manifestati oggettivamente sul piano sostanziale (cfr. sez. Friuli-Venezia Giulia, n. 27/2020).

In ogni caso è condivisibile l'affermazione della Corte di cassazione, secondo la quale "è devoluta alla giurisdizione della Corte dei Conti non soltanto la domanda di accertamento della causa di servizio proposta unitamente alla domanda di condanna dell'ente al pagamento del trattamento pensionistico, ma anche la sola domanda di "mero accertamento" della causa di servizio quale presupposto del trattamento pensionistico privilegiato" (Cass. Sez. un., ord. n. 4325/2014). Ma nel caso di specie appare chiaro che l'accertamento della dipendenza da causa di servizio viene in rilievo nella controversia quale presupposto della concessione dell'equo indennizzo, come da domanda in via

amministrativa dell'istante e conseguente provvedimento di diniego dell'amministrazione, avverso il quale si agisce in riforma (cfr. doc. 5 memoria Comando Generale Arma dei Carabinieri).

Rispetto alla domanda volta ad ottenere l'annullamento del decreto che ha deciso sulla dipendenza da causa di servizio e richiesta di equo indennizzo deve, quindi, essere dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore del giudice del rapporto di lavoro, da individuarsi nel giudice amministrativo ai sensi degli artt. 2 e 3 d.lgs. 165/2001 e dell'art. 133, comma 1, lett. i d.lgs. 104/2010. Infatti, come già affermato dalla giurisprudenza di questa Corte "l'equo indennizzo trova il suo fondamento nella disciplina del rapporto di impiego, non in quello previdenziale, con la conseguenza che la controversia a esso relativa è devoluta al giudice che sul rapporto medesimo ha giurisdizione (Cassazione civile, Sez. un., sent. n. 6997 del 24 marzo 2010)" (sez. Sicilia n. 892/2016).

Va del resto riaffermata la natura di interesse legittimo pretensivo in capo al soggetto che chiede il beneficio dell'equo indennizzo, potendosi configurare una posizione di diritto soggettivo alla esatta liquidazione solo dopo il provvedimento di attribuzione del beneficio (per la distinzione cfr. Ad. plen., n. 4 del 1984; sulla natura indennitaria ope legis v. Ad. plen. n. 1 del 2018), nonché con il carattere perentorio del termine per

impugnare il provvedimento di diniego. Alla luce di tali principi, sia per la domanda volta ad ottenere l'equo indennizzo sia per l'accertamento della dipendenza da causa di servizio, che sul piano amministrativo riguardava la domanda di equo indennizzo, si deve ritenere sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo, di fronte al quale, per fare salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda, la riassunzione dovrà avvenire nei termini previsti dalle norme (art. 17 c.g.c.).

2. Va ora esaminata l'istanza del ricorrente finalizzata al riconoscimento della pensione di privilegio, in quanto formulata nella conclusione dell'atto introduttivo accanto alla domanda di annullamento del decreto impugnato.

La stessa deve essere dichiarata inammissibile non solo in ragione della aperta violazione dell'art. 152 c.g.c. già evidenziata ma altresì per l'assenza di una pregressa domanda amministrativa tesa, all'atto del collocamento in quiescenza del medesimo, al riconoscimento della pensione in parola.

Ebbene quand'anche il riconoscimento della causa di servizio si ponga quale presupposto logico giuridico da cui deriva il successivo riconoscimento della pensione privilegiata, ciò non esonera il ricorrente dal formulare, nella dovuta sede amministrativa, la relativa domanda stimolando un provvedimento espresso da parte dell'amministrazione.

Del resto, è noto come la materia dell'equo indennizzo sia

devoluta al giudice del rapporto di lavoro mentre quella sul diritto alla pensione privilegiata è devoluta al giudice delle pensioni. A riprova ne sia l'ulteriore circostanza, emersa dagli atti, della pregressa impugnazione del medesimo provvedimento proposta dal ricorrente avanti al TAR Lazio sul quale, successivamente, è intervenuto provvedimento di perenzione (cfr. documenti prodotti sub numeri 5 e 6 memoria Ministero). Per tale motivo, per stabilire quale sia il giudice dell'accertamento della dipendenza da causa di servizio della patologia sofferta non può prescindersi dall'assetto di interessi manifestati oggettivamente sul piano sostanziale (cfr. sez. Friuli-Venezia Giulia, n. 27/2020).

Sul punto è consolidata la giurisprudenza di questa Corte.

Fermo il perimetro della giurisdizione del giudice contabile alle sole questioni attinenti al rapporto previdenziale (tra cui non ricorre il diritto all'equo indennizzo, che spetta al giudice che ha cognizione del rapporto di impiego), i ricorsi in materia previdenziale pubblica sono inammissibili ove "si propongano domande sulle quali non si sia provveduto in sede amministrativa, ovvero per le quali non sia trascorso il termine di legge dalla notificazione all'amministrazione di un formale atto di diffida a provvedere". Il disposto impone una rigida simmetria tra quanto chiesto in sede processuale e quanto previamente chiesto in via amministrativa; non trova eccezioni in relazione

alla domanda di concessione della pensione privilegiata, che deve sempre essere espressamente veicolata in sede amministrativa (o almeno prospettata come scopo-fine dell'accertamento della dipendenza della singola patologia da causa di servizio). In questo senso si è espressa la più recente giurisprudenza contabile.

Invero, con riferimento alla domanda concernente il riconoscimento del trattamento pensionistico privilegiato, va affermata la giurisdizione della Corte dei Conti alla luce del principio espresso dalla Corte di Cassazione, SS.UU., nell'ordinanza n. 4325/2014, ove si è affermato che: "È devoluta alla Corte dei conti la domanda di mero accertamento della causa di servizio proposta ai fini del riconoscimento del trattamento pensionistico privilegiato, atteso il carattere esclusivo di tale giurisdizione, affidata al criterio di collegamento per "materia", senza che assuma rilievo la circostanza che il dipendente pubblico sia ancora in servizio attivo, trattandosi di profilo suscettibile solo di rilevare sull'ammissibilità della domanda, la cui valutazione è rimessa al giudice speciale".

La rilevata inammissibilità non si pone in contrasto con il recentissimo arresto delle SS.RR. di questa Corte che con la pronuncia n. 12/2023/QM/PRES pur riconoscendo la esistenza di orientamenti interpretativi caratterizzati, nella loro non uniformità, da circostanze fattuali peculiari e "talvolta poco

collimanti”, hanno inteso enunciare il principio di diritto per il quale: “è ammissibile, ai sensi dell’art. 153 c.1 lett. b) c.g.c., un ricorso in materia pensionistica con cui l’interessato, a fronte del diniego di riconoscimento della dipendenza di causa di servizio della infermità da cui è affetto, oppostogli in sede amministrativa, domandi, in sede giudiziale, il positivo accertamento di tale dipendenza in funzione del futuro trattamento pensionistico di privilegio – ritualmente prospettato nel mezzo introduttivo quale bene della vita ambito – e non abbia, tuttavia, presentato domanda amministrativa di pensione privilegiata”.

Ebbene il su esposto principio è stato reso sul presupposto che laddove nella vicenda sia dato riscontrare la sussistenza di un provvedimento amministrativo sulla valutazione della dipendenza della infermità per causa di servizio, poi impugnato dall’interessato per avere negato la sussistenza del nesso eziologico tra la patologia ed il servizio reso, “..Ciò induce a ritenere pienamente soddisfatta la condizione di ammissibilità dell’azione, nella prospettiva in cui si ritenga indispensabile solo che sussista una relazione tra l’oggetto della controversia ed il prodotto dell’attività amministrativa che ne è alla base” e, quindi, ciò “potrebbe ritenersi bastevole a giustificare l’ammissibilità del ricorso l’esistenza di un qualunque provvedimento”.

Il principio reso dalla SS.RR. è fondato, in particolare, sul disposto dell’art. 12 (Unicità di accertamento) del d.P.R.

461/2001, rubricato “Regolamento recante semplificazione dei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il funzionamento e la composizione del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie”. Tale disposizione prevede che “Il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità o lesione costituisce accertamento definitivo anche nell'ipotesi di successiva richiesta di equo indennizzo e di trattamento pensionistico di privilegio”. Essa è parte di un contesto sistematico dichiaratamente volto dalla semplificazione dei procedimenti per il riconoscimento delle infermità da causa di servizio, mediante un regolamento ai sensi dell'art. 17, co. 2, della l. n. 400 del 1998, volto a stabilire norme generali regolatrici del solo procedimento. Secondo quanto affermato dalle SS.RR. “L'accertamento, indipendentemente dall'esito cui perviene, è svolto con una metodologia omogenea, tesa ad acclarare se una data patologia è causalmente riconducibile, anche quale solo fattore concausale, al servizio svolto. La positivizzazione del principio dell'unicità era (e rimane) funzionale all'esigenza di evitare che il medesimo fatto presupposto (dipendenza da causa di servizio) potesse essere diversamente valutato a seconda del contesto valutativo nel quale entrava. Impregiudicate, infatti, le peculiarità della disciplina dei benefici

legati ad una situazione di sofferenza generata dal servizio (aspettativa, equo indennizzo, pensione privilegiata, etc.) quell'esigenza sussiste tanto nel caso in cui la richiesta del dipendente pubblico sia assentita quanto nel caso in cui sia respinta. In tale scenario, perciò, vi può essere, in concreto e all'attualità, l'interesse a contestare lo sfavorevole giudizio di non dipendenza di infermità o lesioni da causa di servizio. E ciò per evitare il consolidamento di un giudizio destinato a riverberarsi sulla (necessariamente) futura richiesta di pensione privilegiata, invocabile a partire dal momento della cessazione dal servizio".

Il richiamo operato dalle Sezioni Riunite all' "unicità dell'accertamento" non potrebbe in ogni caso superare l'omessa istanza amministrativa tesa al riconoscimento della pensione privilegiata

Ed allora i principi forniti dalle SS.RR. debbono essere adattati al caso concreto e non potrebbero, ad avviso di questo giudicante, superare l'assoluta omissione di una domanda ad hoc.

Viene in rilievo il principio secondo cui la valida instaurazione di un procedimento giudiziale innanzi alla Corte dei conti presuppone un'espressa pronuncia preventiva dell'amministrazione o l'inutile esperimento della procedura per la formazione del silenzio rifiuto in ossequio al principio di cui all'153, comma 1, lettera "b" c.g.c. a mente del quale i ricorsi

sono inammissibili quando “si propongano domande sulle quali non si sia provveduto in sede amministrativa, ovvero per le quali non sia trascorso il termine di legge dalla notificazione all'amministrazione di un formale atto di diffida a provvedere” (ex plurimis Corte dei conti, Sez. reg. Lombardia, sent. n. 35 del 12 gennaio 2011; sent. n. 90 dell'11 marzo 2010; sent. n. 204 del 1° aprile 2009; Sez. III App., sent. n. 133 del 16 febbraio 2004; sent. n. 218 del 1° luglio 2002). In definitiva, poiché prima della proposizione dell'odierno giudizio non è stata presentata alcuna domanda amministrativa intesa ad ottenere la pensione privilegiata, il ricorso va dichiarato inammissibile, non potendo assumere rilevanza il solo diniego amministrativo del riconoscimento della dipendenza da causa di servizio delle infermità lamentate dall'interessato e dell'equo indennizzo, materia peraltro sulla quale non sussiste la giurisdizione di questo Giudice.

Va ancora precisato e ribadito come il codice di giustizia contabile sia norma sopravvenuta rispetto alla disposizione di cui all'art. 12 (Unicità di accertamento) del d.P.R. 461/2001 ed ha provveduto ad introdurre una previsione espressa che dispone la inammissibilità del ricorso in assenza di una istanza amministrativa che lo preceda e che sia finalizzata a sollecitare l'attribuzione del medesimo bene della vita che sarà poi oggetto del provvedimento giurisdizionale.

Nel caso di specie, come diffusamente esposto, appare evidente come l'odierno ricorrente non abbia avviato il dovuto procedimento amministrativo teso al riconoscimento della pensione privilegiata all'atto del proprio collocamento a riposto con ciò violando apertamente la previsione codicistica e le finalità che ne sono alla base. Quand'anche, dunque, l'accertamento teso alla valutazione della dipendenza della causa di servizio possa essere considerato accertamento "unico" ciò non di meno non possono venire disattese le disposizioni del codice di rito, norma sopravvenuta, in materia di ammissibilità del ricorso finalizzate a sollecitare l'emissione di un provvedimento da parte dell'Amministrazione competente e a circoscrivere il successivo vaglio del Giudice contabile in virtù della sovrapponibilità del bene della vita invocato prima in fase amministrativa e, poi, in caso di diniego in sede giurisdizionale. La doverosa simmetria tra ricorso giurisdizionale e la previa istanza amministrativa impone che quest'ultima abbia a oggetto lo stesso bene della vita chiesto dalla parte in sede processuale. Le diversità ontologiche che dividono l'equo indennizzo (che costituisce il ristoro economico che la p.a. riconosce al dipendente per il danno fisico subito in occasione e a causa della prestazione di lavoro sul quale, si ripete, non sussiste la giurisdizione del Giudice contabile) dalla pensione privilegiata non consentono di considerare bastevole l'istanza presentata

dal XX in sede amministrativa tesa al solo riconoscimento della causa di servizio e dell'equo indennizzo (peraltro nemmeno prodotta dalla parte ricorrente).

In definitiva, poiché prima della proposizione dell'odierno giudizio non è stata presentata alcuna domanda amministrativa intesa ad ottenere la pensione privilegiata, il ricorso va dichiarato inammissibile, non potendo assumere rilevanza il solo diniego amministrativo del riconoscimento della dipendenza da causa di servizio delle infermità lamentate dall'interessato e dell'equo indennizzo.

2. Sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, dichiara il difetto di giurisdizione di questa Corte sull'istanza tesa al riconoscimento dell'equo indennizzo in favore del Giudice Amministrativo e, per il resto, l'inammissibilità del ricorso. Compensa le spese.

Così deciso nella camera di consiglio del 22 febbraio 2024.

Il Giudice

Cons. Pasquale Fava

Il Giudice, ravvisati gli estremi per l'applicazione del Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n. 196 dispone che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 dell'art. 52.

Il Giudice Unico

Cons. Pasquale Fava

In esecuzione del provvedimento del Giudice Unico ai sensi
dell'art. 52 del Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n.196, in caso
di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi
del ricorrente.

Pubblicata mediante deposito in Segreteria il 26.02.2024

per il Dirigente

F.to digitalmente Dott. Alessandro VINICOLA