



REPUBBLICA ITALIANA 28/2023

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

Il Giudice unico delle Pensioni cons. Elena Papa ha pronunciato la seguente

**SENTENZA n. 28/2023**

Sul ricorso iscritto al n. 61646/PC del registro di Segreteria, proposto dal

**sig. B. G.** (C.F. -), rappresentato e difeso dall' avv. Pietro Celli pec [pietro.cell@firenze.pecavvocati.it](mailto:pietro.cell@firenze.pecavvocati.it) preso cui è elettivamente domiciliato in Firenze, via Masaccio n. 219

ricorrente

**contro**

**Ministero dell'Interno**, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso ex lege dall' Avvocatura dello Stato Difesa domiciliato ex lege presso l' Avvocatura dello Stato di Firenze e;

**I.N.P.S.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore* rappresentato e difeso dagli avv.ti Ilario Maio (pec [avv.ilario.maio@postacert.inps.gov.it](mailto:avv.ilario.maio@postacert.inps.gov.it)) e Antonella Francesca Paola Micheli([avv.antonella.francescapaola.micheli@postacert.inps.gov.it](mailto:avv.antonella.francescapaola.micheli@postacert.inps.gov.it));

resistenti

**avverso**

- il decreto n. - del 9 luglio 2018 del Ministero dell'Interno -

Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale per le Risorse Umane - Servizio Trattamento di Pensione e Previdenza, avente ad oggetto il diniego del riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità "capsulite adesiva alla spalla dx in esiti di trauma distrattivo";

- ogni altro atto antecedente, conseguente o comunque connesso, ed in specie il parere del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Comitato di verifica per le cause di servizio n. - del 18 gennaio 2018;

**per**

l'accertamento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità "capsulite adesiva alla spalla dx in esiti di trauma distrattivo", quale "accertamento definitivo anche nell' ipotesi di successiva richiesta di equo indennizzo e trattamento pensionistico di privilegio. Con vittoria di spese e onorari"

**Esaminato** il ricorso introduttivo;

**Esaminati** tutti gli atti e i documenti di causa;

**Uditi** all'udienza del 1° febbraio 2023 il relatore cons. Elena Papa, l'avv. Pietro Celli per il ricorrente; l'avv. Antonella Francesca Paola Micheli per l'istituto di previdenza resistente. Nessuno presente per il Ministero dell'Interno;

**Ritenuto** in

**FATTO**

Con ricorso del **18 novembre 2019** proposto presso questo Giudice, il sig. B. G., assistente capo coordinatore della Polizia di Stato in servizio

dal 6 maggio 1982, ha dedotto che:

- in data 2 ottobre 2013, durante un servizio di scorta effettuato su un treno regionale, aveva subito un infortunio con diagnosi "*trauma spalla destra in orario lavorativo*", successivamente determinativo della infermità "*capsulite adesiva spalla destra in esiti di trauma contusivo avvenuto sul lavoro in data 2 ottobre 2013*";
- in data 31 marzo 2014 aveva presentato domanda di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della suddetta infermità ai fini dell'equo indennizzo, ricevendo, dalla CMO Interforze di La Spezia, il riconoscimento dell'infermità stessa e la sua ascrizione alla Tab. A ctg. 8<sup>^</sup>, annessa al d.P.R. 834/1981 (C.M.O. La Spezia - 8 marzo 2016), ma, dal CVCS, il diniego di causalità di servizio, con parere n. - del 18 gennaio 2018, cui era conseguito decreto del Ministero dell'Interno di diniego della causalità di servizio e, conseguentemente, dell'equo indennizzo (decreto n. - del 9 luglio 2018);
- in data 20 aprile 2019 aveva presentato domanda di riconoscimento di causa di servizio ai fini della pensione privilegiata valevole per il futuro, rimasta senza riscontro.

Con il presente ricorso, il sig. B. impugnava innanzi a questo giudice il decreto del ministero dell'Interno n. - del 9 luglio 2018 nella parte **relativa al diniego di causa di servizio e, come atto antecedente, il** parere dell' organo di verifica insistendo per il rapporto di casualità tra l'infortunio e l'infermità, quantomeno sotto il profilo della concausa efficiente, "*anche ai fini della pensione privilegiata*", sulla scorta della

documentazione allegata afferente alla visita della C.M.O., al primo referto del pronto soccorso, alle visite e diagnosi del periodo 2013 – 2015, alla visita specialistica dell' 8 settembre 2015 del dott. Maurizio Graziano, alla certificazione del dott. Stefano Gatti del 23 aprile 2018 ed alla relazione medico legale del prof. Mario Gabrielli dell'1 aprile 2019. In via istruttoria invocava l'esperimento di C.T.U. medico legale. In via istruttoria chiedeva disporsi CTU da affidare a struttura pubblica. In data 10 marzo 2020 si costituiva in giudizio il Ministero dell' Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza Direzione Centrale per le Risorse Umane, Servizio Trattamento di Pensione e Previdenza premettendo che la C.M.O. non poteva esprimersi sul rapporto causale infortunio in corso di servizio e infermità lamentata ed eccependo il difetto di giurisdizione della Corte dei conti nella vicenda, che ascriveva a domanda di riconoscimento di equo indennizzo; l'inammissibilità del ricorso, per mancata presentazione di istanza amministrativa di pensione privilegiata, nonché la sua infondatezza nel merito. Con memoria del 5 marzo 2020 si costituiva l'INPS anch'essa eccependo, per le medesime ragioni, il difetto di giurisdizione del giudice adito e l'inammissibilità del ricorso. Inoltre, affermava la mancanza di domanda di pensionamento e di propri conseguenti provvedimenti, per dedurne il suo difetto di legittimazione passiva, e chiedere l'estromissione dal giudizio. Concludeva con l'eccezione di infondatezza nel merito della domanda. All'udienza del 16 giugno 2020, il giudice monocratico preso atto della discussione orale, tratteneva la causa in decisione e, all'esito,

emanava sentenza parziale/ordinanza n. 222/2020 depositata il 3

luglio 2020 con cui:

- riteneva la giurisdizione per la parte della domanda che aveva ad oggetto il riconoscimento di causa di servizio “ai fini della pensione privilegiata”, precisando che non rientra nella giurisdizione della Corte dei conti la valutazione della causalità di servizio ai fini del riconoscimento dell’equo indennizzo;
- rigettava l’eccezione dell’I.N.P.S. di difetto di legittimazione passiva alla controversia;
- rigettava le eccezioni di inammissibilità della domanda;
- Ordinava disporsi CTU affidandone l’esecuzione all’Ufficio medico-legale presso il Ministero della salute, ritenuta necessaria per la soluzione della controversia, fissando termini, sul seguente quesito:

*“Sulla base di tutta la documentazione amministrativa e sanitaria in Atti, nonché di ulteriori accertamenti specialistici ritenuti necessari, previa occorrendo visita dell’interessato, diretta o per delega, se, alla data della concessione della pensione ordinaria di inabilità, sussisteva la dipendenza da causa di servizio delle infermità dedotte”.*

Rinviati successivamente i termini di deposito della perizia di CTU, per tardività, dovuta anche alla concomitante emergenza pandemica, con ordinanza n. 19/2021 del 20 aprile 2021, in data 29 giugno 2022 era acquisita agli atti la Relazione finale, corredata della documentazione integrativa raccolta presso l’Azienda ospedaliera universitaria - Asl di Siena e delle perizie di parte.

La Relazione, dato conto della ricostruzione dei fatti e della documentazione medica trasmessa, esaminata insieme agli esiti di visita ortopedica per delega, svolta presso l'Azienda ospedaliera universitaria di Siena, nonché dell'esame diagnostico ecografico, anche questo svolto presso la medesima Azienda ospedaliera, premetteva un quadro medico della patologia "*capsulite adesiva idiopatica*" da cui il ricorrente risulta affetto e concludeva in senso negativo al riconoscimento del nesso di causalità tra trauma avvenuto in corso di servizio e infermità.

L'esclusione della causalità era dedotta nonostante la stessa Relazione affermasse l'astratta compatibilità tra lo stato infiammatorio riscontrato ad esame ecografico della spalla destra ad una settimana dall'intervento (effettuato in data 10 ottobre 2013) e il trauma avvenuto, in ragione del fatto che il medesimo stato infiammatorio avrebbe potuto teoricamente derivare anche da cause diverse, quali "*microtraumi ripetuti nel tempo, gesti atletici scorretti, degenerazione ed usura, sindrome della cuffia dei rotatori, instabilità cronica dell'articolazione gleno-omeroale o, persino, quali conseguenza di problematiche cervicali*", astrattamente idonee a determinare un "*sovraccarico funzionale della cuffia dei rotatori*".

Tuttavia, non individuava quale, di queste causalità alternative astrattamente plausibili, si fosse potuta in concreto verificare a danno del ricorrente, in modo da poter ragionevolmente portare ad escludere la causalità dal trauma concretamente accertato e denunciato.

All'udienza dell'8 novembre 2022 il ricorrente contestava

preliminarmente la Relazione predisposta dall'Ufficio medico-legale della Salute nominato come Perito d'Ufficio in quanto aveva omesso di prendere in esame la circostanza di fatto dell'insorgenza della patologia solo dopo l'evento traumatico evidenziata dal Perito di Parte. Eccepsiva, inoltre, che nonostante l'intervenuta nomina del CTP e la loro convocazione per i lavori peritali, nonché la successiva partecipazione anche mediante deposito delle proprie considerazioni, questi non avevano ricevuto la bozza della Relazione per le loro osservazioni conclusive prima della definizione del testo. Chiedeva pertanto l'integrazione mediante supplemento istruttorio o rinnovo della CTU.

Con ordinanza n. 72/2022 dell'8 novembre 2022, questo Giudice, considerata la Relazione non esaustiva rispetto alle ragioni addotte dai Periti di parte, riteneva necessario disporre l'integrazione e ne ordinava l'invio suppletivo a questi ultimi per le ulteriori deduzioni, cui sarebbe dovuto seguire specifico esame nella Relazione finale. Fissava termini al Consulente d'Ufficio per il deposito della Relazione conclusiva e alle Parti per note autorizzate, e rinviava per la discussione all'udienza del 1° febbraio 2023.

La Relazione, come integrata alla luce dell'esame delle ulteriori argomentazioni dei periti di Parte, reca una modifica minimale rispetto al testo originario, ove l'originaria affermazione conclusiva, per cui l'infermità doveva ritenersi ascrivibile ad *"altre cause preesistenti al trauma... secondo il criterio di esclusione di altre cause"*, è stata sostituita una valutazione probabilistica, secondo cui, trattandosi di una

patologia degenerativa nel tempo, sarebbe “*più probabile che non*” che possa essere ascritta a fattori causali preesistenti al trauma, piuttosto che al trauma stesso.

## DIRITTO

1. Sono superate dalla sentenza parziale/ordinanza n. 222/2020 le questioni pregiudiziali e preliminari sollevate in corso di causa, tra cui quella di difetto di giurisdizione della Corte dei conti per la valutazione del nesso di causa tra trauma occorso in servizio e infermità ai fini del riconoscimento della pensione privilegiata.

2. Infatti, questo Giudice, in diversa composizione monocratica, ha ritenuto, che ben possa essere devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti anche la sola domanda di accertamento della causa di servizio, “*come presupposto del trattamento pensionistico privilegiato*”, atteso il carattere di tale giurisdizione, affidata al “*criterio di collegamento costituito dalla materia*” (cfr. Cass. SS.UU. 4325/2014 e 21605/2018, nonché Corte conti Sez. III Centr. n. 219/2019). Ha, altresì, richiamato la giurisprudenza amministrativa per cui deve ritenersi “*compatibile con l’ ordinamento la possibilità che, nonostante il comune presupposto dell’ accertamento del nesso di causa tra servizio prestato ed infermità possa poi pervenirsi in sede giudiziale ad esiti contrastanti rispetto ai due benefici*” (dell’equo indennizzo e della pensione privilegiata), con “*esclusione della rilevanza del giudicato formatosi su uno dei benefici essendo i medesimi fondati su distinti presupposti e regolati da separate norme ... essendo, ai fini della pensione privilegiata, l’ esame portato sul nesso tra l’ evento e l’*



*infermità che ne è derivata e di cui bisogna accertare la gravità, mentre nel caso dell' equo indennizzo la verifica ha come oggetto il rapporto tra l' infermità stessa e la menomazione che ne è derivata e per la quale viene chiesto l' indennizzo". Sicché "mentre i giudizi riguardanti l' equo indennizzo investono questioni relative al trattamento economico spettante al lavoratore o jure successionis ai suoi ai suoi eredi nell'ambito del rapporto di impiego (da far valere innanzi al giudice ordinario od al giudice amministrativo a seconda della natura del rapporto di lavoro medesimo), nella controversie in materia privilegiata ( devolute alla Corte dei conti) si discute del riconoscimento della titolarità del diritto alla pensione privilegiata e/o all' assegno accessorio, in favore di soggetti il cui trattamento pensionistico sia a totale carico dello Stato" (Cons. Stato Sez. IV, 142/2020). Inoltre, la Corte di Cassazione ha statuito che, "ai fini di individuare il discrimine tra le due giurisdizioni, occorre avere riguardo al petitum sostanziale e distinguere a seconda che la domanda abbia ad oggetto il pagamento della pensione privilegiata, - o anche soltanto la domanda di accertamento della causa di servizio, proposta al fine di ottenere il pagamento della suddetta prestazione (cfr. Cass. 5467/2009) -, ovvero, il pagamento dell'equo indennizzo – o, simmetricamente, solo la domanda di accertamento della causa di servizio ad esso finalizzata" (Cass. SS.UU. 21605/2019).*

Ha, infine, rimarcato che anche la giurisprudenza contabile ha precisato che l'accertamento reso dal giudice amministrativo non spiega alcun effetto vincolante nel giudizio pensionistico (Sez. II Centr.

n. 329/2019), per concludere ritenendo la giurisdizione per la (sola) parte della domanda riferita all'accertamento del nesso di causalità tra trauma avvenuto in servizio e infermità lamentata quale presupposto per il riconoscimento del diritto alla pensione privilegiata.

3. Rimane a questo punto da svolgere la valutazione conclusiva del merito della controversia, inerente alla riconoscibilità o meno, a favore del ricorrente, dalla causalità di servizio per l'infermità di "*capsulite adesiva della spalla dx in esiti di trauma distrattivo*" avvenuto in data 2 ottobre 2013 in orario di lavoro.

A tal fine soccorrono la documentazione medica prodotta dalle Parti in giudizio e la Relazione peritale d'Ufficio depositata dall'Ufficio medico-legale del Ministero della Salute incaricato con la già menzionata ordinanza n. 222/2020 e con l'ordinanza n. 72/2022, di integrazione procedimentale dell'istruttoria, per mancata trasmissione ai Periti di Parte della bozza della Relazione finale per le ulteriori deduzioni, nonché le Perizie di Parte.

4. Invero, la valutazione della necessità di un'integrazione procedimentale nelle attività peritali d'Ufficio nei casi simili a quello presente, di assegnazione della Consulenza tecnica di Ufficio a struttura pubblica, ai sensi dell'art. 97, comma 1, del CGC, non discende dalla ritenuta diretta applicabilità alla specie degli obblighi procedurali disposti dal medesimo art. 97, commi da 2 a 6, del CGC, che risultano previsti per il Consulente tecnico d'Ufficio nominato tra i professionisti privati iscritti in appositi albi tenuti da Tribunali.

A tal riguardo, infatti, la prevalente giurisprudenza della Corte dei conti

in materia ha valorizzato la distinzione operata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 248 del 2007, ai fini del vaglio delle Consulenze tecniche d'Ufficio rimesse a professionisti privati, da un lato, e di quelle affidate a strutture pubbliche, dall'altro lato. Secondo la Corte costituzionale deve essere valorizzata la natura pubblica di queste ultime strutture, da cui deduce: *(i)* il rapporto di fedeltà all'ordinamento dei dipendenti e *(ii)* l'implicita neutralità del loro agire nell'acquisizione e nell'esame degli atti e documenti rivenienti da entrambe le parti, con conseguente *(iii)* garanzia del rispetto del contraddittorio. Pertanto, ferma restando la necessità, anche per gli Uffici pubblici chiamati a rendere consulenza, di uno svolgimento dei lavori in conformità al principio del contraddittorio, ne intende l'applicazione in senso sostanziale, senza che si debba imporre il rispetto anche delle modalità procedurali rivenienti dalla disciplina processualcivile come riprodotta per i giudizi innanzi alla Corte dei conti.

Su tale base, la giurisprudenza ha ritenuto che le disposizioni relative alla proceduralizzazione e all'assegnazione di termini per scambio di note e repliche tra periti, disposta dall'art. 97, commi da 2 a 6, del CGC (peraltro in conformità agli artt. 194 e 195 del c.p.c.), trovi applicazione solo alle prime, mentre per le seconde, vale un'applicazione del principio del contraddittorio da verificarsi in concreto, in disparte le formalità della procedura.

In particolare, le pronunce hanno ritenuto assolto il contraddittorio in presenza di valida convocazione dei Periti di Parte, di loro

partecipazione ai lavori peritali e di scambio di osservazioni, spesso senza richiedere l'ulteriore scambio della bozza della Relazione finale (si vedano, in termini, Corte dei conti, Sez. I App., n. 137/2021 e n. 82/2018; Sez. Toscana, n. 27/2023), concludendo per la loro nullità (relativa) nei soli casi in cui la Relazione peritale fossa stata resa completamente *inaudita altera parte* (cfr. Corte dei conti, Sez. I app., n. 10/2021).

A fronte del riscontro dell'intervenuto scambio tra i Periti nei termini sopradetti, è rimessa dunque al Giudice la valutazione del soddisfacimento del principio del contraddittorio inteso in senso sostanziale e, cioè, se la Perizia sia in sé esaustiva, e se abbia preso in considerazione o meno le osservazioni dei Periti di Parte, controbattendo nel caso in cui non le abbia ritenute pertinenti o, comunque, accoglibili.

Al contrario, si deve integrare il procedimento peritale con l'ordine di scambio della Relazione e di acquisizione delle ulteriori osservazioni peritali di Parte, nei casi in cui la Relazione non appaia chiara nelle argomentazioni e/o non completa rispetto alle obiezioni sollevate in contraddittorio, in applicazione di un principio di economia processuale, da interpretarsi in termini di ragionevolezza (cfr. Corte dei conti, Sez. Toscana, n. 27/2023).

Tale è il caso all'esame.

5. Infatti, la Relazione d'Ufficio nella prima stesura del 4 ottobre 2022 appariva non intrinsecamente coerente nel punto in cui ammetteva la possibile causalità in vicende traumatiche dell'infermità

di capsulite adesiva, denunciata dal ricorrente, o, alternativamente, in altre diverse situazioni preesistenti, che, tuttavia, non erano riconducibili alle vicende sanitarie pregresse del ricorrente. Ciò nonostante, escludeva la causalità, e finanche la concausalità, della prima, a favore di una causalità, del tutto ipotetica e priva di indizi fattuali, delle seconde.

Nell'integrazione istruttoria disposta da questo Giudice con ordinanza n. 72/2022, il Perito di Parte aveva ulteriormente rimarcato che, come effettivamente ritenuto possibile dagli stessi Periti d'Ufficio, la capsulite adesiva sarebbe insorta in capo al sig. B. in seguito al trauma, dovendosi ritenere il dato dimostrato dalla sua insorgenza in quella sede in un soggetto fino ad allora pienamente idoneo al servizio, e confermato dalla "*continuità fenomenologica*" dell'infermità nel tempo a seguire, ricavabile documentalmente dalle continue e ripetute visite, nonché accertamenti strumentali, effettuati a partire da quell'epoca, e dalle continue terapie prescritte, nonché dall'assenza di altri fattori favorenti, quali, come si evince dalla Relazione d'Ufficio stessa, il diabete, patologie alla tiroide, o altre patologie da cui il soggetto non era all'epoca, né è, attualmente, affetto.

Tuttavia, la Relazione finale d'Ufficio, depositata in data 12 gennaio 2023, omette ulteriormente di esaminare tali argomentazioni, limitandosi, come visto nella parte in fatto, alla modifica di una sola frase conclusiva, con passaggio da una affermazione di esclusione della causalità (o concausalità) espressa in chiave di quasi certezza ad una affermazione di esclusione della causalità (o concausalità)

espressa in chiave probabilistica.

In conclusione, la Relazione riferisce della disamina sui documenti, raccoglie un'ulteriore indagine allo stato attuale della salute del ricorrente con apposita visita medica e indagine diagnostica ulteriormente accertative dell'infermità lamentata, secondo le originarie indicazioni del Giudice, riporta il quadro patologico astratto, esamina la causalità della patologia sia in senso positivo, che in relazione alla verifica escludente di concause preesistenti, tuttavia non risulta coerente dal punto di vista logico-giuridico nelle sue conclusioni, limitandosi ad una affermazione di principio non argomentata, per cui, data la astratta possibilità della genesi dell'infermità sia da trauma che da vicende di salute precedenti, nonostante siano dimostrati: (i) il trauma in corso di servizio; (ii) lo stato di salute ottimale pregresso del ricorrente, e (iii) l'assenza nella sua storia clinica non solo di patologie correlabili astrattamente alla capsulite adesiva, ma anche di altre patologie in generale, rimette la causalità a fattori ipotetici preesistenti non individuabili neppure in via indiziaria.

Rimane, pertanto, da un lato, non risolta la contraddittorietà logico-argomentativa che inficiava la prima stesura della Relazione e, dall'altro lato, non contraddetta in modo motivato l'osservazione del Perito di Parte.

6. La Perizia depositata da quest'ultimo, per contro, declina la correlazione causale o, quanto meno concausale, tra il trauma e la successiva infermità secondo una linea di consequenzialità logica che, partendo dal medesimo presupposto riconosciuto anche dalla

Relazione d'Ufficio, della potenziale derivazione dell'infermità anche dal trauma, esamina ulteriori fattori preesistenti per escluderli e il successivo percorso clinico e di cura per trarne conferma.

Alla luce di quanto sopra considerato, sussistano motivate ragioni per discostarsi dalle conclusioni della Relazione peritale di Ufficio, in forza delle quali questo Giudice accoglie il ricorso e dichiara la patologia di "*capsulite adesiva alla spalla dx in esiti di trauma distrattivo*", da cui è affetto il ricorrente, derivante da causa di servizio ai fini del riconoscimento della pensione privilegiata.

Sussistono elementi per la compensazione delle spese in considerazione dell'accoglimento parziale, in quanto riferito al solo accertamento della ricorrenza dei presupposti della pensione privilegiata.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per la Toscana, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe,

#### **ACCOGLIE**

parzialmente la domanda e, per l'effetto, dichiara la causa di servizio dell'infermità "*capsulite adesiva alla spalla dx in esiti di trauma distrattivo*" quale presupposto del diritto pensione privilegiata ordinaria in relazione alla stessa infermità.

Compensa le spese di giudizio.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 1° febbraio 2023.

Depositata in Segreteria il 7/2/2023

Il Giudice Unico

Cons. Elena Papa

f.to digitalmente

Il Giudice, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, dispone che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto articolo 52 nei riguardi delle parti private e, se esistenti, del dante causa e degli aventi causa.

Il Giudice Unico

Cons. Elena Papa

f.to digitalmente

In esecuzione di quanto disposto dal Giudice, ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali", in caso di diffusione dovranno essere omesse le generalità e tutti gli ulteriori elementi identificativi delle parti interessate.

Firenze, 7/2/2023

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Simonetta Agostini

f.to digitalmente