



REPUBBLI CA I TALI ANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Prima Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale [REDACTED], proposto da [REDACTED] quale erede di [REDACTED] rappresentata e difesa dall'avvocato Angelo Fiore Tartaglia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale delle Medaglie d'Oro, 266;

contro

Ministero della Difesa, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi Ministri pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del decreto nr. [REDACTED] (notificato al ricorrente in data [REDACTED]) del Ministero della Difesa - Direzione Generale delle Pensioni Militari del Collocamento al Lavoro dei Volontari congedati e della Leva - III Reparto - 91\ Divisione e del parere n. [REDACTED] reso in data [REDACTED] dal Comitato di verifica per le cause di servizio nell'adunanza n. [REDACTED], nella parte in cui si è ritenuto che l'infermità contratta non può riconoscersi dipendente da fatti

di servizio, nonché di tutti gli altri atti presupposti e/o connessi, e per l'accertamento ed il riconoscimento della dipendenza da cause di servizio dell'infermità da cui era affetto il Caporal Maggiore E.I. [REDACTED] del diritto del ricorrente a percepire il corrispondente equo indennizzo, con conseguente condanna a carico delle Amministrazioni resistenti a corrispondere al ricorrente il relativo trattamento economico, con interessi legali e rivalutazione monetaria decorrenti dalla data di maturazione del diritto fino a quella dell'effettivo soddisfo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di smaltimento dell'arretrato del giorno 2 [REDACTED] la dott.ssa Francesca Petrucciani in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 4 del d.l. 28/2020, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. 25 giugno 2020, n. 70, cui rinvia l'art. 25 d.l. 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe [REDACTED] ha impugnato il provvedimento del [REDACTED] con cui il Ministero della Difesa ha respinto l'istanza di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità contratta.

Il ricorrente, graduato dell'Esercito Italiano, ha esposto di avere preso parte alle operazioni inerenti le scuole di tiro presso il Reparto Supporti Logistici del Poligono di Monte Romano nel periodo dal 3 [REDACTED]; aveva poi partecipato all'esercitazione "Forward Challenge [REDACTED] presso il poligono di tiro di

Capo Teulada (SS) dal [REDACTED] 4 e alle operazioni inerenti la scuola di tiro del Reggimento di appartenenza presso il poligono di tiro di Capo Teulada (SS) dal [REDACTED]

Nel novembre del [REDACTED] gli era stata diagnosticata [REDACTED]

A seguito di istanza di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio il ricorrente in data [REDACTED] 7 veniva sottoposto a visita presso il Dipartimento Militare di Medicina Legale di Milano, 1^a Commissione Medica Ospedaliera, che aveva ascritto l'infermità suddetta alla 4^a Categoria della Tabella A, misura massima, in relazione al giudizio diagnostico [REDACTED] in remissione clinica", che veniva rideterminato in [REDACTED] in remissione clinica ed in trattamento chemioterapico di mantenimento".

Il Comitato di verifica per le cause di servizio, con parere nr. [REDACTED] del [REDACTED], aveva ritenuto che l'infermità in questione non potesse riconoscersi dipendente da causa di servizio, trattandosi "[REDACTED]

[REDACTED] ti [REDACTED] che, come tale, non può essere in alcun modo ricollegabile al servizio".

L'Amministrazione aveva quindi emesso il decreto di diniego impugnato.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

1. Illegittimità per violazione dell'art. 10/bis della L. 07.08.1990 nr. 241. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria, sviamento dell'azione amministrativa e violazione del principio del giusto procedimento, non avendo l'Amministrazione inviato al ricorrente il preavviso di rigetto dell'istanza ai sensi dell'art. 10 bis l. n. 241/90.
2. Eccesso di potere per travisamento e/o erronea valutazione della situazione di fatto, errore sul presupposto, irragionevolezza, insufficienza, illogicità, incongruità ed apoditticità della motivazione.

L'insorgenza della patologia tumorale riscontrata al ricorrente andava valutata in

relazione all'ampio contesto dell'utilizzo di armamenti all'uranio impoverito sia nei teatri bellici che avevano visto i militari italiani impegnati in missioni internazionali di pace, sia nei luoghi dove erano state svolte operazioni di addestramento ed esercitazione, in particolare nel poligono di Capo Teulada.

In particolare nel periodo dal maggio del [REDACTED] 4 il ricorrente aveva prestato servizio in siti dove erano stati esplose numerosissime cariche relative a munizionamenti di ogni genere (con spostamenti a bordo di camionette aperte) senza essere munito di alcun mezzo di protezione (tute, mascherine, guanti, ecc.) in relazione all'ambiente altamente inquinato da esalazioni e residui tossici derivanti dalla combustione ed ossidazione dei metalli pesanti causate dall'impatto e dall'esplosione delle munizioni utilizzate, fra le quali si annoverano quelle con utilizzo di uranio impoverito (anche definito "depleto" dalla definizione in lingua inglese "Depleted Uranium", ovvero con la sigla "DU") per i bersagli corazzati.

La perdurante esposizione a fattori chimici e radioattivi (quali, per esempio, le microparticelle di metalli pesanti presenti nell'aria a causa dell'esplosione/impatto di proiettili anche all'uranio impoverito sulle superfici dure e/o metalliche dei bersagli ovvero del suolo), alle esalazioni di gas di scarico degli automezzi bellici e dei solventi utilizzati per la pulizia e manutenzione delle armi (alla quale ogni militare era tenuto), quest'ultima da svolgersi quasi esclusivamente in ambienti chiusi e quindi non areati, dovevano ritenersi determinanti nella genesi nonché evoluzione delle infermità riscontrate.

Il nesso di causalità fra la permanenza nell'ambiente lavorativo e l'insorgenza della patologia era stato dimostrato dalle indagini e dagli studi svolti da organismi internazionali e fatti propri dal Governo degli Stati Uniti d'America, dall'O.N.U. e dalla NATO, i cui risultati fin dal 1992 erano in possesso dello Stato Italiano (Relazione di "Eglin", Rapporto dell'anno 1979 del US Army Mobility Equipment Research and Development Command, Conferenza di Bagnoli del luglio 1995).

A seguito degli studi suddetti, riconoscendo gli effetti letali dell'esposizione ai

fattori di rischio innanzi specificati, erano state assunte diversificate iniziative (fra le quali l'emanazione di provvedimenti normativi) volte a diffondere la conoscenza dei pericoli insiti nell'impiego in aree belliche e post belliche interessate dall'utilizzo di munizionamento all'uranio impoverito (le "Regole d'oro" dettate nell'anno 1990 dagli Stati Uniti d'America, il d.lgs. 17 marzo 1995 nr. 230 mediante il quale, con l'intento di informare e preservare i lavoratori esposti alle radiazioni ionizzanti, si era fatto più volte riferimento all'uranio impoverito, sia come materia grezza che quale combustibile nucleare, la Direttiva del Ministero della Difesa del 26.11.1999).

Il parere reso dal Comitato di verifica per le cause di servizio, che aveva affermato che “nella fattispecie le caratteristiche inerenti al tipo di attività o di ambiente di lavoro non sono tali, per natura ed entità, da costituire elementi di rischio causali o concausali efficienti e determinanti (...)” contrastava quindi con il fatto che il ricorrente aveva a lungo operato in siti fortemente interessati dall'utilizzo di munizionamento all'uranio impoverito.

Si sono costituiti il Ministero della Difesa e il Ministero dell'Economia e delle Finanze resistendo al ricorso.

A seguito del decesso del ricorrente si è costituita quale erede la madre [REDACTED]

Con ordinanza n. [REDACTED], questa Sezione ha disposto procedersi ad una verifica, ai sensi dell'art. 66 cod. proc. amm., incaricando all'uopo il Direttore dell'IFO - Istituto dei Tumori Regina Elena con sede in Roma, con facoltà di delega a un medico con specifica conoscenza sulla materia in questione, al fine di accertare, nel contraddittorio tra le parti, se in base alle attuali conoscenze scientifiche si potesse ritenere verosimile, o altamente probabile, che la specifica patologia sofferta dal ricorrente, tenuto conto anche dei tempi di insorgenza e delle modalità di evoluzione, fosse riconducibile all'attività svolta dal ricorrente o, al contrario, se detto rapporto di causalità potesse essere ragionevolmente escluso.

All'udienza di smaltimento dell'arretrato del [REDACTED] acquisita la relazione di verifica, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato.

Va premesso che gli accertamenti sulla dipendenza da causa di servizio delle infermità dei pubblici dipendenti da parte delle Commissioni mediche ospedaliere e del Comitato per la verifica per le cause di servizio, ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. 461/2001, anche in relazione all'equo indennizzo, rientrano nella discrezionalità tecnica di tali organi, che pervengono alle relative conclusioni assumendo a base le cognizioni della scienza medica e specialistica.

Di conseguenza il sindacato che il giudice della legittimità è autorizzato a compiere sulle determinazioni assunte dagli organi tecnici, ai quali la normativa vigente attribuisce una competenza esclusiva in materia, deve necessariamente intendersi limitato ai soli casi di travisamento dei fatti e di macroscopica illogicità *ictu oculi* rilevabili, non essendo consentito in alcun caso al giudicante di sovrapporre il proprio convincimento a quello espresso dall'organo tecnico nell'esercizio di una attività tipicamente discrezionale e giustificata dal possesso di un patrimonio di conoscenze specialistiche del tutto estranee al patrimonio culturale di detto giudice (Cons. Stato, sez. IV, 9 aprile 2018, n. 2140; 4 ottobre 2017, n. 4619; 23 marzo 2010, n. 1702; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I bis, 20 marzo 2018, n. 3130).

Per quanto poi riguarda l'ipotesi ricorrente di contrasto tra i giudizi dei due organi tecnici, la Commissione medica ospedaliera e il Comitato di Verifica per le cause di servizio, deve rilevarsi che i predetti pareri non sono da considerare pari ordinati, in quanto la normativa di settore impone all'Amministrazione di seguire il giudizio del Comitato, costituendo questo - anche per la particolare e qualificata composizione di tale organo - un momento di sintesi finale della intera complessa procedura.

Con la nuova disciplina delineata dal d.P.R. n. 461 del 2001, infatti, la procedura

per il riconoscimento della causa di servizio è stata sostanzialmente riformata, in quanto la Commissione medico ospedaliera deve pronunciarsi solo sull'esistenza dell'infermità, mentre il Comitato di verifica deve esprimere un parere sulla dipendenza da cause di servizio e, a sua volta, l'Amministrazione è tenuta a conformarsi al detto parere, salva la facoltà di richiedere, motivatamente, un ulteriore parere al detto Comitato, al quale è poi tenuta comunque ad adeguarsi (Cons. Stato, sez. III, 24 ottobre 2016 n. 4452; Cons. Stato, sez. VI, 31 marzo 2009, n. 1889).

Nella fattispecie il Comitato ha negato la dipendenza da causa di servizio della patologia riportata rilevando che si trattava “[REDACTED]

che, come tale, non può essere in alcun modo ricollegabile al servizio. L'insorgenza della patologia è riconducibile a fattori genetici ed al progredire dell'età. Poiché nella fattispecie le caratteristiche inerenti al tipo di attività o di ambiente di lavoro non sono tali, per natura ed entità, da costituire elementi di rischio causali o concausali efficienti e determinanti, il processo proliferativo è da attribuire a fattori estranei al servizio stesso. Quanto sopra dopo aver esaminato e valutato, senza tralasciarne alcuno, tutti gli elementi connessi con lo svolgimento del servizio da parte del dipendente e tutti i precedenti di servizio risultanti dagli atti”.

Sul punto il Collegio ha ritenuto necessario disporre la verifica, al fine di appurare se in base alle attuali conoscenze scientifiche si potesse ritenere verosimile, o altamente probabile, che la specifica patologia sofferta dal ricorrente, tenuto conto anche dei tempi di insorgenza e delle modalità di evoluzione, fosse riconducibile all'attività svolta dal ricorrente o, al contrario, se detto rapporto di causalità potesse essere ragionevolmente escluso.

Il verificatore, all'esito degli accertamenti effettuati, ha rappresentato:

-che l'esposizione alle radiazioni ionizzanti, come accade nel caso dell'esposizione all'uranio impoverito, è uno dei fattori che incidono sull'insorgenza della [REDACTED]

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- che il ricorrente non risulta esser stato esposto all'esplosione di munizioni contenenti uranio impoverito, giacché nei periodi in cui aveva prestato servizio nei poligoni di tiro in Sardegna, di circa 4 mesi, erano state usate solo munizioni convenzionali;
 - che, quanto alla permanenza in area dalle stesse contaminata, quale quella dei poligoni in questione, dai rapporti informativi risultava che il personale si trovava a distanza di circa 6/7 km dalle zone di esplosione delle granate;
 - che il tempo trascorso tra l'esposizione ai fattori di rischio e l'insorgenza della malattia, di circa 20 mesi, era breve ma compatibile con la [REDACTED];
 - che nella biopsia [REDACTED] del ricorrente erano state riscontrate nanoparticelle contenenti metalli pesanti, come risultante dalla relazione della dott.ssa Antonella Gatti del 27 maggio 2008.

Tale ultima circostanza, secondo i verificatori "potrebbe apparire rilevante ai fini dell'individuazione di quali fattori causali o concausali possano aver partecipato al determinismo del fenomeno di genesi [REDACTED]; tuttavia, "dedurre il ruolo patogenetico di queste nanoparticelle nella [REDACTED] dal loro riscontro nei tessuti della popolazione affetta da neoplasia si appaleserebbe come un procedimento inferenziale, e pertanto discutibile metodologicamente e non decisivo ai fini della determinazione del nesso di causalità, poiché metodologicamente verrebbe a mancare la valutazione della presenza o meno di tali nanoparticelle in una popolazione sana (non affetta da [REDACTED] di controllo. Il rischio che si correrebbe quindi è quello di dare valenza di "pistola fumante" ad un reperto che deve invece essere cautamente valutato in mancanza di studi comparativi (ed eventualmente longitudinali laddove fossero riscontrati i medesimi reperti istologici) su una popolazione di controllo.

Pertanto, sebbene possa sussistere il legittimo dubbio che le nanoparticelle di metalli pesanti siano finite nel tessuto [REDACTED] a causa dello

svolgimento, da parte di quest'ultimo, del servizio in luoghi dove tali particelle hanno probabilità di essere prodotte (ad es. in un poligono di tiro a seguito delle proprietà piroforiche dei proiettili), l'assenza di controlli in soggetti sani riduce la portata di tale reperto a suggestione, dovendo prevalere scientificamente la conclusione di una assenza di dimostrazione verosimile o altamente probabile del nesso di causalità”.

I verificatori hanno quindi concluso che nel caso di specie il rapporto di causalità tra l'attività svolta e la patologia sofferta poteva essere ragionevolmente escluso. Tuttavia, tenuto conto di quanto appurato dai verificatori e delle risultanze dagli stessi evidenziate, si deve rilevare che il parere del Comitato di verifica, sulla cui base è stato emesso il decreto impugnato, appare lacunoso, come contestato con il ricorso.

La motivazione del parere si esprime, infatti, nel senso che *“l'insorgenza della patologia è riconducibile a fattori genetici ed al progredire dell'età. Poiché nella fattispecie le caratteristiche inerenti al tipo di attività o di ambiente di lavoro non sono tali, per natura ed entità, da costituire elementi di rischio causali o concausali efficienti e determinanti, il processo proliferativo è da attribuire a fattori estranei al servizio stesso”*.

Di contro, la verifica ha dato atto del fatto che il ricorrente ha prestato servizio per circa 4 mesi in ambiente contaminato e che tale lasso di tempo e il periodo in cui si è manifestata la malattia sono compatibili con una rilevanza quantomeno concausale dell'esposizione alle radiazioni ionizzanti; inoltre, all'esito della biopsia molecolare sono state riscontrate nanoparticelle contenenti metalli pesanti, circostanza che anch'essa costituisce indizio della rilevanza causale dell'esposizione ai fattori di rischio.

Il parere in questione, invece, non menziona in alcun modo l'attività svolta dal ricorrente, omettendo di valutare se le attività svolte in concreto dal militare ed i contesti specifici in cui egli ha operato possano avere avuto, o meno, una incidenza causale sull'insorgenza della denunciata patologia.

Deve richiamarsi, a tal riguardo, l'orientamento giurisprudenziale, in base al quale viene censurata, in particolare, la mancata considerazione: a) dell'effetto carcinogenico delle nanoparticelle di metalli pesanti che, proprio sulla base di studi internazionali, ha portato il legislatore a riconoscere alle vittime del munizionamento ad uranio impoverito particolari benefici (Cons. Stato, IV, 4.9.2013, n. 4440); b) dell'eventuale incidenza quantomeno concausale di fattori connessi al servizio, consistenti nel particolare stato di stress nei teatri operativi (vedi TAR Bolzano, sez. I, 8 febbraio 2017, n. 55; TAR Genova, sez. I, 29 settembre 2016, n. 956; TAR Lazio, sez. I, 19 aprile 2016, n. 4545).

Come evidenziato da questo Tribunale, in casi del genere “una motivazione, assolutamente generica e astratta, non soddisfa l'onere motivazionale, incombente sull'Amministrazione, che risulta, nelle particolari condizioni ambientali in questione, particolarmente rafforzato: come ribadito dal consolidato orientamento giurisprudenziale in materia, incombe sull'Amministrazione l'onere di provare che l'esposizione del militare all'inquinante in parola [non abbia] determinato l'insorgere della patologia e che essa dipenda invece da altri fattori (esogeni) dotati di autonoma ed esclusiva portata eziologica, e determinanti per l'insorgere dell'infermità” (T.A.R. Lazio, Roma, 19 aprile 2016, n. 4545; T.A.R. Campania, Salerno, 10 ottobre 2013, n. 2034; T.A.R. Sicilia, Palermo, 10 febbraio 2012, n. 321).

Anche il Consiglio di Stato, nelle più recenti pronunce, ha affermato che nei casi come quelli in esame, nell'accertare i presupposti sostanziali della dipendenza della patologia da causa di servizio la P.A. procedente ed i suoi organi tecnici sono gravati da un onere d'istruttoria e di motivazione assai stringente, circa la sussistenza, in concreto, delle circostanze straordinarie e dei fatti di servizio che hanno esposto il militare ad un maggior rischio rispetto alle condizioni ordinarie d'attività; in tali fattispecie, all'interessato basta dimostrare l'insorgenza della malattia in termini probabilistico-statistici, non essendo sempre possibile stabilire

un nesso diretto di causalità tra l'insorgenza della stessa ed i contesti operativi complessi o degradati sotto il profilo bellico o ambientale in cui questi è chiamato ad operare. Viceversa, la P.A. procedente, che ha disposizione dati aggiornati e più precisi e le professionalità più acconce per effettuare la verifica della concreta posizione del militare, pure in ordine alla ricostruzione dell'attività da lui svolta con riguardo ai di lui qualifica e profilo d'impiego operativo, ben più facilmente può tratteggiare, partendo da questi ultimi dati, una seria probabilità d'insorgenza, o meno, della malattia denunciata" (Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021 n. 1661). Tali principi sono applicabili alla fattispecie atteso che, come emerge dagli atti di giudizio, il ricorrente - nell'espletamento dei compiti relativi al profilo di appartenenza - è stato esposto a specifiche fonti di rischio, avendo partecipato ad addestramenti in zone altamente contaminate.

Tali circostanze non sono state affatto considerate nei provvedimenti impugnati, nei quali le ragioni del diniego non risultano fondate su elementi concreti ed esaurienti che possano indicare la sussistenza o meno del nesso causale tra l'infermità accertata e il servizio prestato; ciò consente al Collegio di esercitare il proprio sindacato giurisdizionale, pur essendo al cospetto di un giudizio connotato da discrezionalità tecnica, ma sindacabile *ab externo* sotto il profilo della congruità, sufficienza, ragionevolezza, logicità e completezza delle circostanze di fatto rilevanti.

Il ricorso deve quindi essere accolto sotto tale assorbente profilo, con conseguente annullamento degli atti impugnati, cui consegue l'obbligo del Ministero della Difesa di pronunciarsi nuovamente sull'istanza del ricorrente, conformando la propria attività ai principi sopra riportati.

La peculiarità e novità delle questioni controverse giustificano, comunque, la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Stralcio),

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati, nei sensi di cui in motivazione; compensa le spese.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno [REDACTED] con l'intervento, in collegamento da remoto in videoconferenza, dei magistrati:

Alessandro Tomassetti, Presidente FF

Antonella Mangia, Consigliere

Francesca Petrucciani, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Petrucciani

IL PRESIDENTE
Alessandro Tomassetti

IL SEGRETARIO

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