



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 257 del 2022, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Carbone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

Ministero dell'Interno - Dpi. Di Pubblica Sicurezza - Dir. Centri. Sverzi Ragioneria-Uff. Vii-Tratt.To Pensione e Previdenza, Ministero Economia e delle Finanze, Comitato di Verifica per Le Cause di Servizio, non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Genova, v.le Brigate Partigiane, 2;

**per l'annullamento**

A) del decreto del Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza- Direzione Centrale per i Servizi di Ragioneria-Ufficio VII-Trattamento Pensione e Previdenza numero 0255/22 del 08/02/2022, notificato al ricorrente in data 19/03/2022, relativo al mancato riconoscimento della causa di servizio per l'infertilità "sindrome di burnout";

B) del parere del Comitato di Verifica per le Cause di Servizio n. 525742020 del 23/03/2021, notificato in uno con il Decreto di rigetto della domanda di riconoscimento della causa di servizio il 19/03/2022, relativo al mancato riconoscimento della Causa di Servizio per la "Sindrome di Burnout"

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 novembre 2023 il dott. Marcello Bolognesi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) Il ricorrente ha impugnato il provvedimento di diniego del riconoscimento della causa di servizio per l'infertilità costituita dalla sindrome da *burn-out* (o anche *burnout*), nonché il presupposto parere del Comitato di Verifica per le Cause di Servizio (d'ora in poi: Comitato) operante presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

2) Il ricorrente ha prestato servizio quale agente della Polizia di Stato per quasi 30 anni, svolgendo per molti anni un'intensa attività operativa e investigativa con turni gravosi e lavoro straordinario, ottenendo anche riconoscimenti ed encomi.

3) Nell'ultimi periodo, tuttavia, l'Amministrazione lo ha destinato all'effettuazione di compiti burocratici.

4) Il ricorrente sostiene che il logoramento determinato dallo *stress* accumulato negli anni di attività operativa unitamente alla sensazione di inutilità delle mansioni d'ufficio da ultimo affidate, hanno determinato un forte disagio con senso di inutilità della propria attività e mancanza di stima da parte dei superiori, disagio che con il trascorrere degli anni, è esitato nella sindrome da *burnout*.

5) Tale patologia è stata dapprima attestata il 17.5.2019 dal dott. Lantieri della ASL n. 1 Imperiese, poi è stata confermata dalla commissione medica ospedaliera (CMO) di La Spezia in data 10.9.2019, con contestuale dichiarazione di inidoneità permanente ed assoluta al servizio e al transito in altre amministrazioni.

6) Successivamente l'Amministrazione di appartenenza ha dispensato dal servizio il ricorrente a decorrere dal 16.12.2019.

7) Il sig. -OMISSIS- ha presentato domanda di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della patologia ma il Comitato ha espresso il parere negativo n. 525742020 del 23.3.2021, ritenendo la sindrome da *burnout* contratta dal ricorrente non dipenda da fatti di servizio.

8) Il Ministero dell'Interno, in conformità al suddetto parere, con decreto n. 0255/22 dell'8.2.202, ha definitivamente respinto la domanda di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio e della concessione dell'equo indennizzo, richiamando integralmente le motivazioni espresse nel parere del Comitato.

9) Con il ricorso di cui in epigrafe il ricorrente ha impugnato sia il citato Decreto ministeriale di rigetto che il presupposto parere del Comitato, deducendo i seguenti due motivi:

- con il primo ha lamentato il difetto di istruttoria, di motivazione e l'illogicità perché: i) il Comitato non ha debitamente valutato le fonti di prova allegate in punto di dipendenza della sindrome da fatti di servizio, ii) non avrebbe dato conto che il verbale della CMO di La Spezia del 10/09/2019 era stato corretto dallo stesso organo nel 2021 (sebbene limitatamente alla sola decorrenza della conoscenza dell'insorgenza della patologia), iii) perché difetto del preavviso di rigetto dell'istanza;

- con il secondo motivo ha denunciato la violazione dell'art. 10-bis perché il DM reiettivo in data 8.2.2022 non è stato preceduto dal preavviso di rigetto.

Con il ricorso in questione sono state formulate le seguenti domande:

- in via principale: l'annullamento dei provvedimenti impugnati e "*l'ordine al Ministero dell'Interno di riconoscere la dipendenza da fatti di servizio della sindrome di burnout con diritto alla pensione privilegiata*";

- in subordine: l'annullamento dei provvedimenti impugnati con ingiunzione del riesercizio corretto del potere di verifica.

10) Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero dell'Interno. Il primo ha eccepito il difetto di legittimazione passiva chiedendo di essere estromesso dal giudizio e il secondo ha chiesto la declaratoria di inammissibilità dell'azione di accertamento del diritto al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio e l'infondatezza dell'azione di annullamento del diniego impugnato.

11) All'udienza del 3.11.2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

12) Preliminarmente si devono esaminare le eccezioni di rito.

12.1) E' infondata l'eccezione del difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Economia e delle Finanze atteso che, secondo la giurisprudenza condivisa dal Collegio (cfr. *ex aliis*: CGARS, 24/6/2019, n. 582; Cons. Stato, sez. II, 5.05.2022 n.3558), tale Comitato: "*opera presso il Ministero dell'economia e delle finanze e si avvale di una segreteria ... appartenente all'Amministrazione dell'economia e delle finanze*", i suoi componenti sono nominati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (art. 10, DM n. 461/2001) ed esprime pareri parzialmente vincolanti per l'Amministrazione attiva (art. 14, comma 1, del DM citato), talché appare corretto evocare in giudizio, oltre all'Amministrazione che adotta l'atto finale, anche il Ministero delle Finanze nonché il suddetto organo tecnico, adempimenti correttamente effettuati dal ricorrente.

12.2) È fondata l'eccezione di inammissibilità delle domande di accertamento della sussistenza della causa di servizio con conseguente condanna della PA a darne atto con provvedimento, atteso che tali domande non riguardano diritti soggettivi ma interessi legittimi pretensivi, sicché anche in caso di accertamento giurisdizionale della loro violazione, il bene della vita non può essere individuato dal Giudice ma è rimesso ad una nuova valutazione da parte della PA, sebbene conformata ai principi statuiti con la pronuncia di accoglimento (*ex pluribus*: T.A.R. Lazio-Roma, sez. I, 2/2/2022, n.1252; T.A.R. Sicilia-Catania, sez. III, 10/2/2020).

Resta ferma, invece, l'ammissibilità dell'impugnazione per quanto concerne la domanda di annullamento.

13) Nel merito il ricorso è fondato nei limiti di seguito precisati.

14) Con il PRIMO MOTIVO il ricorrente ha censurato le conclusioni del Comitato:

14.a) per contraddittorietà, difetto di istruttoria, di motivazione ed illogicità perché, pur avendo esso riconosciuto la sussistenza della sindrome, non ha debitamente tenuto in considerazione i caratteri propri di tale patologia e, quindi, non ha correttamente valutato la sussistenza del nesso eziologico tra l'attività lavorativa svolta dal ricorrente e la malattia;

14.b) per difetto di istruttoria per non essersi avveduto che la CMO, dopo il verbale del 2019, ne ha redatto un altro nel 2021 (sebbene al solo fine di correggere il dato relativo alla data di conoscibilità della patologia);

14.c) per mancata comunicazione del preavviso di rigetto ex art. 10-bis L. n. 241/90.

14.1) La censura sub 14.a) è fondata.

14.2) Preliminarmente si rileva che è assodato che il ricorrente sia affetto dalla sindrome da *burnout*, atteso che tale circostanza è stata certificata dal dott. Lantieri della ASL 1 (referto del 17.5.2019) e dalla CMO con il verbale del 10.9.2019, oltre che confermata anche dagli atti impugnati (parere del Comitato e il DM finale di rigetto dell'istanza).

Ciò che è contestato, pertanto, è unicamente la riconducibilità della genesi della malattia al servizio prestato, situazione che deve essere vagliata alla luce della tipologia di servizi svolti dal dipendente e secondo lo stato attuale delle conoscenze medico-scientifiche.

14.3) In punto di eziopatogenesi il ricorrente ha affermato:

i) che dopo circa vent'anni di servizio operativo e investigativo connotato da uno *stress* oggettivo e dall'ansia per il raggiungimento dei risultati attesi, è stato destinato a servizi burocratici che avrebbero determinato un senso di frustrazione ed inadeguatezza "*nella convinzione di essere stato uno strumento per i superiori gerarchici*" (pagina 2 del ricorso);

ii) che l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato che la sindrome da *burnout* "*si riferisce specificamente a fenomeni nel contesto lavorativo*" (doc. 5), sicché la sua eziologia va ricercata prioritariamente in tale ambito;

iii) che la ASL I ha attestato:

- che è emerso un "*rilevante disagio personale di recente origine e chiaramente ascrivibile a eventi complessi ad elevato impatto stressante verificatisi nell'esercizio delle sue funzioni professionali*";

- che si è rilevato un "*livello di sofferenza associato a instabilità emotiva clinicamente apprezzabile che si è progressivamente sviluppato e consolidato nel tempo anche a causa di una sua costante ed eccessiva esposizione a fattori stressogeni non evidentemente modificabili e non dipendenti dalla sua volontà*";

- che "*Da un punto di vista eziopatogenetico, all'origine del suo disturbo psico-somatico, si è rivelata centrale e determinante il vissuto svalutativo di un ruolo professionale costruito con fatica, sacrificio e abnegazione in quasi trent'anni di servizio eccellente; questo ha minato alla base la sua identità professionale andando ad inquinare le fonti principali della sua motivazione al lavoro e ad incrinare la qualità di alcuni suoi strategici rapporti professionali. In particolare, uno dei contenuti fondamentali e maggiormente destabilizzanti del suo portato emotivo e, quindi, del suo ormai radicato disturbo da stress lavoro correlato, consiste in una forte percezione di ingiustizia che lui sente di aver subito e nella conseguente impossibilità di ricostruire un ambiente compatibile con le sue caratteristiche personali. Tale dato, se considerato nel contesto di una storia professionale e personale di un certo tipo e, soprattutto, nell'ambito di una struttura di personalità fortemente ancorata ad un impianto etico molto ben radicato, ha prodotto effetti estremamente deleteri compromettendo in modo profondo e irrimediabile un iter professionale di lungo corso che lui aveva vissuto in prima persona molto più che come un semplice "lavoro"; nel tempo ha compromesso anche l'equilibrio psico-emotivo personale che era riuscito a costruire nonostante le innegabili difficoltà di un percorso spesso molto difficile ed estremamente delicato. Con queste premesse e in queste condizioni il risultato non poteva che essere una vera e propria sindrome di burnout ...*".

14.4) Da tali plurime e concordanti circostanze discende che la sindrome da *burnout*:

a) secondo l'Organizzazione mondiale della sanità, trae prevalentemente origine dallo svolgimento del rapporto di lavoro e non da fattori esterni ad esso;

b) secondo la ASL non discende necessariamente da fatti eclatanti o da episodi di *stress* eccezionale, ma anche da fatti meno evidenti che, se prolungati per un considerevole spettro temporale, sono in grado di produrre un logorio - lento ma effettivo - nel lavoratore, situazioni che, nel caso del ricorrente, la stessa ASL ha rinvenuto nello svolgimento di un servizio operativo ventennale connotato dall'alto impegno psicofisico necessario per lo svolgimento dell'attività di polizia, caratterizzato da una particolare etica del servizio per cui l'attività lavorativa viene effettuata con grande investimento emotivo e non come un semplice lavoro di *routine*, associato alla repentina destinazione a mansioni burocratiche, che il ricorrente ha ritenuto determinate dalla cessazione della stima da parte dei propri superiori.

Tali fattori, sebbene non assurgano a piena prova, per la loro natura tecnica e per la puntuale motivazione su fatti specifici e sulla dichiarata riconducibilità della patologia al servizio svolto, impongono alle amministrazioni competenti una verifica accurata sull'eziologia della sindrome.

14.5) Il Comitato, invece, con il parere del 23.3.2021 ha negato la dipendenza da causa di servizio ritenendo che "*Non rinvenendosi, nel caso di specie, documentate situazioni conflittuali relative al servizio idonee, per intensità e durata, a favorirne lo sviluppo, l'infertilità non può ricollegarsi agli invocati eventi, neppure sotto il profilo concausale efficiente e determinante (soprattutto da quanto emerso dal rapporto informativo e dallo stato matricolare nel quale non si evincono particolari fattori di stress lavorativo non gestiti con successo dal dipendente e tali da identificare la particolare e specifica sindrome di burnout)...*".

In sostanza l'atto consultivo ha circoscritto la verifica alla ricerca di fattori conflittuali o di situazioni di *stress* lavorativo aventi natura particolare o eccezionale, omettendo di indagare sui puntuali profili eziopatogenetici rappresentati dalla ASL in relazione alla singolarità della patologia in questione.

In tale contesto appare viziato da difetto d'istruttoria e di motivazione il parere del Comitato che ha obliterato i profili indicati dalla ASL ed ha basato il giudizio negativo prendendo in considerazione unicamente i "*particolari fattori di stress lavorativo non gestiti con successo dal dipendente*", perché – come detto - nel caso della sindrome da *burnout* le cause rilevanti possono anche rinvenirsi in altri fattori quali situazioni di perdurante soggezione allo *stress* anche non eccezionale quando concorrono altri fattori negativamente incidenti sulla personalità del lavoratore minandone fortemente l'autostima, fino a far insorgere nel dipendente il senso di inutilità della propria attività.

14.6) Ne consegue, pertanto, che il Comitato – e quindi il conforme DM finale – non hanno debitamente indagato i profili peculiari della sindrome in questione in relazione alla vicenda lavorativa del ricorrente puntualmente rappresentata nel referto della ASL, con conseguenza fondatezza della censura in esame.

15) L'accoglimento di tale profilo impugnatorio (cfr. sopra punto 14.a) è idoneo a determinare l'annullamento degli atti impugnati, con conseguente assorbimento delle restanti doglianze dedotte sia con il primo motivo (cfr. sopra punti 14.b e 14.c) che con il secondo mezzo.

16) Conclusivamente il ricorso è fondato per le ragioni sopra precisate, con conseguente accoglimento della domanda di annullamento degli atti impugnati.

È invece, inammissibile la domanda di accertamento della sussistenza della causa di servizio e la conseguente condanna della PA a darne atto con provvedimento, per le ragioni sopra esposte al punto 12.2).

17) In sede di riedizione del potere le amministrazioni resistenti dovranno esaminare la domanda del ricorrente tenendo conto della particolarità della patologia in questione, dello svolgimento del servizio da parte del ricorrente e di quanto precisato sopra ai punti 14.3, 14.4 e 14.5 della presente pronuncia, anche in relazione al citato referto della ASL.

18) La novità della questione giustifica l'integrale compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

a) accoglie la domanda impugnatoria, con conseguente annullamento degli atti di cui in epigrafe;

b) dichiara inammissibile la domanda di accertamento e condanna;

c) compensa le spese del giudizio.

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 degli articoli 5 e 6 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.

Così deciso a Genova nella camera di consiglio del giorno 3 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Liliana Felletti, Referendario

Marcello Bolognesi, Estensore

L'ESTENSORE  
Marcello Bolognesi

IL PRESIDENTE  
Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO