

***Sentenza 2499 del 22 Maggio 2002 - TAR del Veneto
Rischio radiologico al Personale extra radiologia - Interessi sulle indennità non
corrisposte - Termini di prescrizione***

Ric.n. 1461/99 Sent.n.2499/2002

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sezione terza, nelle persone dei magistrati:

Umberto Zuballi -Presidente, relatore

Italo Franco -Consigliere

Mauro Springolo -Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. 1461/99, proposto da Baroni Basilio, Bordin Roberto, Cremonese Mario, Lazzarini Giuliana, Martella Pasquale, Ramina Lino, Santini Sante, Scarselli Bruno, Spada Giuseppe, Luigi Spalti, rappresentati e difesi dagli avvocati Vittorio Domenichelli e Franco Zambelli e domiciliati presso il secondo, in Venezia Mestre, via Cavallotti 22, come da mandato a margine del ricorso;

c o n t r o

l'Azienda unità locale socio sanitaria n. 15, in persona del legale rappresentante in carica, e la Gestione liquidatoria della ex ULSS n. 19, rappresentata e difesa dall'avvocato Mario Testa e domiciliata presso lo studio dell'avvocato Pier Vettor Grimani, in Venezia, Piazzale Roma Santa Croce 466/G;

e contro

la Regione Veneto, costituitasi in corso della pubblica udienza e rappresentata e difesa dagli avvocati Romano Morra, Franca Caprioglio, Paola Furlanis, Cecilia Ligabue e domiciliata in Venezia, Dorsoduro 3901;

per l'accertamento

del diritto dei ricorrenti a percepire l'indennità di rischio radiologico dal 1 ottobre 1989 al 31 dicembre 1994 nella misura di lire 200.000 mensili;

e per la condanna della resistente a corrispondere il dovuto, maggiorato da rivalutazione e interessi;

Visto il ricorso, notificato il 4 giugno 1999 e depositato presso la Segreteria generale il 22 giugno 1999 con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda sanitaria, depositato il 3 dicembre 1999 e della gestione liquidatoria ex ULSS 19, depositato il 3 dicembre 1999 e della Regione, depositato in pubblica udienza;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 22 maggio 2002 la relazione del presidente Umberto Zuballi e uditi altresì gli avvocati Ferrasin, in sostituzione di Domenichelli, per i ricorrenti, Callegari, in sostituzione di Testa, per la ULSS n. 15 e la gestione liquidatoria e Furlanis per la Regione;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

I ricorrenti, tutti medici, si sono visti rifiutare il pagamento dell'indennità di rischio radiazioni per il periodo dal 1990 al 1994, asseritamente per mancanza di finanziamenti.

Ritengono illegittimo il provvedimento gravato per violazione dell'articolo 54 del dPR 384 del 1990, dell'articolo 1 della [legge 460 del 1988](#) e dell'articolo 36 del dPR 130 del 1969, oltre che per violazione dei principi dell'ordinamento.

I ricorrenti fanno presente che era stato loro riconosciuto il rischio radiologico per gli anni dal 1990 al 1994, con la concessione del congedo aggiuntivo, ma senza l'indennità mensile ordinaria e ciò per mere ragioni finanziarie.

Si è costituita in giudizio la ULSS n. 15, che eccepisce la propria carenza di legittimazione passiva.

La gestione liquidatoria si difende contestando le tesi dei ricorrenti.

La Regione si è costituita in udienza.

D I R I T T O

1. Va innanzi tutto osservato che la Regione Veneto non risulta legittimata passiva, in quanto il diritto dei ricorrenti dipende dalla posizione della ULSS n. 15, cui è subentrata la gestione liquidatoria intimata.

Invero, sulla base della legge regionale veneta 9 settembre 1999 n. 46, articolo 33, comma secondo, spetta ai commissari liquidatori, quali legali rappresentanti delle gestioni liquidatorie, la legittimazione attiva e passiva per le controversie riguardanti debiti e crediti delle sopresse Unità locali socio sanitarie.

Dello stesso avviso anche la prevalente giurisprudenza, dalla quale questo Collegio non trova valide ragioni per discostarsi, anche dopo la disamina delle dettagliate e pregevoli memorie dei due Commissari liquidatori (tra le tante, TAR Veneto, n. 1470 del 2001).

Invero si è osservato che, per effetto della soppressione delle unità sanitarie locali e della conseguente istituzione delle aziende sanitarie, non si è verificata una successione a titolo universale delle seconde nei rapporti giuridici di cui erano titolari le prime, ma sono le regioni che, in base all'art. 6, comma 1, l. 23 dicembre 1994 n. 724, sono succedute "ex lege" in tutti i rapporti obbligatori facenti capo alle sopresse unità sanitarie locali; va tuttavia precisato che tale successione delle regioni è caratterizzata da una procedura di liquidazione affidata ad un'apposita gestione stralcio, poi trasformata ai sensi dell'art. 2, comma 14, l. 28 dicembre 1995 n. 549, in gestione liquidatoria amministrata dal direttore generale delle istituite aziende sanitarie locali, cui sono state attribuite le funzioni di commissario liquidatore, e che conseguentemente la legittimazione processuale attiva e passiva in ordine alle impugnazioni avverso le sentenze emesse in procedimenti nei quali siano state parti le unità sanitarie locali spetta al predetto organo di rappresentanza della gestione stralcio, mentre va dichiarata inammissibile l'impugnazione proposta nei confronti della nuova azienda sanitaria (Cassazione civile sez. lav., 20 dicembre 1999, n. 14343).

Pertanto la ULSS 15 e la Regione vanno estromesse dal presente ricorso.

Venendo al merito, il presente ricorso, sulla scorta di una costante giurisprudenza, (TAR Veneto n. 500 del 1998) merita accoglimento.

Vanno risolte le seguenti questioni:

a) se ai ricorrenti, quantunque non appartenenti al "personale medico e tecnico di radiologia di cui al comma 1 dell'art. 58 del [d.P.R. 20 maggio 1987, n. 270](#)" spetti, o no, il diritto di percepire l'indennità mensile lorda di lire 200.000 prevista dall'art. 1, comma 2, della [legge n. 460 del 1988](#);

b) ammettendo che l'indennità spetti, quale decorrenza debba essere attribuita al diritto in questione. In altri termini, occorre chiarire se il diritto alla indennità va riconosciuto a decorrere dalle date degli accertamenti con i quali la Commissione ha classificato il personale come professionalmente esposto (p.e.) al rischio da radiazioni ionizzanti, oppure se il diritto stesso può essere accertato anche con decorrenze anteriori;

c) se -sempre nel caso di riconosciuta spettanza della indennità in argomento- i ricorrenti abbiano diritto alla rivalutazione e agli interessi sugli importi riconosciuti;

d) se al diritto alla indennità di rischio radiologico si applichi la prescrizione quinquennale di cui all'art. 2948 cod. civ. o non piuttosto la prescrizione ordinaria decennale.

2. -Quanto ad a), va premesso che l'istituto della indennità di rischio da radiazioni ionizzanti è sorto con la [legge 28 marzo 1968, n. 416](#), l'art. 1 della quale prevedeva la corresponsione, ai soli medici di radiologia, della somma di lit. 30.000 mensili.

Con i successivi accordi di lavoro (ANUL '70, '74 e '79, dd.P.R. 348/83 e [270/87](#)), la corresponsione dell'indennità è stata estesa a tutto il personale "che sia sottoposto con continuità all'azione di sostanze ionizzanti o che sia comunque adibito ad apparecchiature radiologiche in maniera permanente".

Da quanto fin qui esposto, risulta chiaro come, prima della [legge 28 ottobre 1988 n. 460](#), avesse diritto alla corresponsione dell'indennità il personale che comunque si trovasse ad operare in una situazione di rischio, a prescindere dalla qualifica posseduta. In sostanza, l'indennità spettava alla totalità dei lavoratori esposti a radiazioni ionizzanti con carattere di continuità, che, cioè, alla stessa stregua dei tecnici e medici radiologi, svolgesse abitualmente la propria attività professionale in zone controllate: l'unica differenza tra le due categorie, cioè tra i radiologi (medici e tecnici) ed il restante personale, era che, mentre per i primi il possesso dei requisiti previsti dalla norma, cioè lo svolgimento dell'attività in zone controllate, la professionalità e la continuità, era normativamente presunto, in quanto considerato come intrinsecamente connaturato alla qualifica, per la seconda categoria di soggetti invece, sulla base del d.P.R. 348 del 1983, era necessaria una verifica caso per caso effettuata a cura di un'apposita Commissione (la normativa che ha disciplinato la fattispecie, introdotta dall'art. 48 del d.P.R. n. 348 del 1983 e dall'art. 58 del [d.P.R. n. 270 del 1987](#), rappresenta in realtà un chiaro esempio di codificazione di principi giurisprudenziali, in quanto il Giudice amministrativo aveva interpretato in chiave estensiva le scarse disposizioni di cui alla legge [28 maggio 1968 n. 416](#) -vedasi, tra le tante pronunce, Consiglio di Stato, Sezione V, 5 maggio 1978 n.509).

In questo preesistente quadro normativo, è venuto a inserirsi l'articolo 1 della legge 27 ottobre 1988 n. 460, che, ai commi secondo e terzo, testualmente recita:

"Al personale medico e tecnico di radiologia di cui al comma 1 dell'art. 58 del decreto del Presidente della Repubblica 20 maggio 1987 n. 270, l'indennità mensile lorda di lire 30.000 -corrisposta ai sensi della legge 28 marzo 1968, n. 416, è aumentata a lire 200.000 a decorrere dal primo gennaio 1988.

(Comma 3) Al personale non compreso nel comma 2 del presente articolo, che sia stato esposto a rischio in modo discontinuo, temporaneo o a rotazione, in quanto adibito normalmente o prevalentemente a funzioni diverse da quelle svolte dal personale di cui allo stesso comma 2, è corrisposta un'indennità mensile lorda di lire 50.000...l'individuazione di detto personale sarà effettuata secondo le modalità previste dal comma 4

dell'articolo 58 del d.P.R. 20 maggio 1987 n. 270".

Le questioni sorte dall'interpretazione delle succitate disposizioni hanno dato luogo a notevoli controversie. Inizialmente la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, con la circolare n. 35157 del 15 luglio 1989, ha ritenuto che l'indennità di lire 200.000 mensili andasse corrisposta esclusivamente al personale medico e tecnico di radiologia.

Di contrario avviso è stata la Corte costituzionale, con la fondamentale [sentenza n. 343 del 7-20 luglio 1992](#), con la quale si è statuito che "la presunzione assoluta di rischio che vale per il personale di radiologia -ove venga correlata alla disciplina posta al terzo comma dell'art. 1 con riferimento alle altre categorie di personale esposte al rischio "in modo discontinuo, temporaneo o a rotazione" -non é tale da escludere la presenza, all'interno di tali categorie, di posizioni lavorative individuali pienamente assimilabili, in relazione alla loro esposizione al rischio radiologico in misura continua e permanente, a quelle proprie dei medici e tecnici di radiologia e destinate, pertanto, a godere -previo accertamento da parte della Commissione di cui all'art. 58 del [d.P.R. n. 270 del 1987](#)- dell'indennità di rischio nella misura più elevata. Si tratta di posizioni del tutto peculiari, proprie di lavoratori che, pur non appartenendo al settore radiologico, possono in via eccezionale usufruire della disciplina dettata a protezione dei medici e dei tecnici di radiologia, in ragione di una accertata esposizione ad un rischio non minore, per continuità ed intensità, di quello normalmente sostenuto dal personale di radiologia".

La Corte costituzionale ha aggiunto che una "tale interpretazione del secondo comma dell'art. 1 della [legge n. 460 del 1988](#) s'impone anche in considerazione della particolare natura della indennità di rischio radiologico, che non assume connotazioni risarcitorie, ma assolve essenzialmente ad una funzione di prevenzione, venendo a rappresentare un concorso alle spese che l'operatore sanitario deve affrontare a scopo profilattico o terapeutico, al fine di ridurre i rischi da esposizione. La finalità di prevenzione propria della indennità di rischio da radiazioni può essere, di conseguenza, compiutamente realizzata solo se -nella attribuzione della stessa indennità- venga valorizzato, anche al di là della qualifica rivestita, il dato della effettiva esposizione al rischio connesso all'esercizio non occasionale nè temporaneo di determinate mansioni".

Questo Collegio, pur rendendosi conto che la sentenza della Corte costituzionale, essendo interpretativa di rigetto, non risulta per sua stessa natura immediatamente vincolante, ritiene di doverla egualmente condividere, poiché la stessa risponde alle finalità della normativa, rivolta, come si è detto, a indennizzare il personale permanentemente esposto a rischio radiologico, anche ove non si tratti di tecnici e medici di radiologia. Va poi aggiunto che l'interpretazione estensiva della norma appare l'unica conforme a Costituzione, per cui, secondo gli usuali canoni ermeneutici, essa va senz'altro privilegiata.

Del resto, sia detto "ad abundantiam", nessun apprezzabile inconveniente può derivare all'Amministrazione ospedaliera dal riconoscimento dell'indennità in parola, in quanto esso resta pur sempre subordinato, perlomeno nell'"an", se non anche nel "quando", ad un accertamento puntuale e specifico delle mansioni svolte da ogni singolo dipendente interessato, effettuato da un organo "ad hoc", la Commissione tecnica, diretta emanazione della stessa Amministrazione. Ed appena il caso di aggiungere che l'Ente ospedaliero ben può in ogni momento, sulla base dei comuni principi in materia, procedere ad una revisione dell'accertamento tecnico, soprattutto in presenza di un'eventuale riorganizzazione del lavoro.

Nella specie, dagli atti di causa risulta che la Commissione prevista dagli articoli 54 e 120 del d.P.R. n. 384 del 1990 ha accertato che gli odierni ricorrenti, pur non essendo medici nè tecnici di radiologia, sono ugualmente esposti in via professionale e continuativa al rischio da radiazioni ionizzanti.

Ai dipendenti suindicati va riconosciuto, in linea di principio, il diritto di ricevere l'indennità mensile lorda di lire 200.000 prevista dall'art. 1, comma 2, della [legge n. 460 del 1988](#) (in generale, sulla spettanza della indennità di rischio radiologico in misura "piena" non esclusivamente ai dipendenti delle ULSS rientranti nelle categorie dei medici e dei tecnici di radiologia, ma anche in favore del personale che é stato dichiarato, dall'apposita Commissione, esposto al rischio di subire radiazioni ionizzanti in via professionale e continuativa, in misura, cioè, non minore, o comunque paragonabile, per continuità e intensità, rispetto al rischio sostenuto dal personale di radiologia, v. Cons. St., V, 1171/96, Tar Lombardia -Milano, 794 e 293 del '96 e Tar Emilia -Romagna -Parma, 189 e 42 del '96.

E' appena il caso di osservare che, per applicare correttamente i criteri interpretativi formulati dalla Corte costituzionale non era necessario attendere il formarsi e il consolidarsi di un indirizzo giurisprudenziale successivo alla citata sentenza della Corte medesima, in quanto i criteri stessi sono inequivocabili nell'affermare che, per risolvere le questioni attinenti alla classificazione del personale ai fini del rischio radiologico -e alla conseguente spettanza della indennità- è sufficiente tenere conto dell'esito degli accertamenti eseguiti dalla competente Commissione.

E' quasi inutile aggiungere che, per quanto riguarda gli accertamenti eseguiti dalla Commissione non sembrano emergere, allo stato, aspetti di illegittimità dei verbali e degli allegati elenchi sotto i profili del travisamenti di fatti decisivi e della manifesta irrazionalità o ingiustizia.

Rimane inteso, naturalmente, che il riconoscimento -e il disconoscimento- del diritto alla indennità "piena", in quanto subordinati all'accertamento delle condizioni appena precisate, non possono ritenersi definitivi. Sia l'attribuzione che il diniego di attribuzione del diritto stesso incontrano, cioè, un limite nelle (eventuali) revisioni degli accertamenti tecnici, eseguite dalla Commissione, e nelle conseguenti modificazioni degli elenchi connesse a variazioni sia numeriche che nominative dei dipendenti classificati p.e. (o, viceversa, o.e.).

3. -Per ciò che riguarda la questione -sub b)- relativa alla decorrenza del diritto, il Collegio ritiene che la spettanza della indennità in argomento -anche se, ovviamente, subordinata, nell'"an", alla verifica effettuata dalla Commissione- possa decorrere da un momento anche anteriore a quello della verifica stessa. Per essere più precisi, dal momento in cui il personale ha effettivamente iniziato a esercitare la propria attività in zona controllata venendo sottoposto in via continuativa al rischio da radiazioni ionizzanti (conf., sul punto, sia pure solo "per incidens", Cons. St., V, 1171/96, in cui si fa riferimento al "momento in cui ha avuto inizio l'esposizione in via continuativa").

Se così é, la decorrenza del diritto andrà individuata, caso per caso, tenendo conto del momento iniziale -e, eventualmente, della cessazione- della adibizione del dipendente a mansioni implicanti esposizione continuativa al rischio predetto.

Qualora non sia possibile determinare il momento -eventualmente anteriore alle sedute della Commissione- in cui ha avuto inizio l'esposizione in via continuativa mediante il ricorso agli atti e ai provvedimenti suindicati, la data di inizio -e eventualmente di cessazione- della esposizione stessa potrà essere desunta anche da una dichiarazione rilasciata, impegnando la propria responsabilità, dal Primario della Divisione di appartenenza di ciascun ricorrente interessato.

4. Per quanto concerne la questione sub c), relativa alla spettanza, o meno, della rivalutazione e degli interessi, si é già detto che l'indennità di rischio radiologico "non assume connotazioni risarcitorie, ma assolve essenzialmente ad una funzione di prevenzione, venendo a rappresentare un concorso alle spese che l'operatore sanitario deve affrontare a scopo profilattico o terapeutico, al fine di ridurre i rischi da esposizione" (C. cost., [sent. n. 343/92](#) cit.; conf., altresì, Tar Lazio, Sezione I bis, sent. n. 497/97). L'indennità stessa pare, allora, assimilabile, nella sostanza, a quegli emolumenti non aventi natura retributiva (somme corrisposte a titolo di contributi per spese particolari, di rimborsi, di indennità a copertura di oneri determinati in misura preventiva), la cui tardiva corresponsione non comporta, quantomeno in base a un indirizzo giurisprudenziale dal quale la Sezione ritiene che non vi siano motivi per discostarsi, il diritto alla rivalutazione monetaria (per quanto riguarda l'indennità di rischio radiologico, v. Tar Lazio n. 497/97 cit.; con riferimento ad altre fattispecie, solo per certi aspetti analoghe a quella odierna, v. Cons. St., IV, 103/96 e 683/95 e -Sez. VI- 328/88).

Concludendo sul punto, gli importi della indennità in argomento, dovranno essere maggiorati degli interessi al saggio legale, computati dalla data di maturazione dei singoli ratei mensili fino al saldo effettivo.

5. Quanto, infine, alla questione sub d) concernente la durata -quinquennale o decennale- della prescrizione del diritto alla indennità in argomento, non si applica la prescrizione quinquennale di cui all'art. 2948 cod. civ., bensì quella decennale, allorché l'Amministrazione, in relazione al credito vantato dal pubblico dipendente, debba emettere un atto formale che, pur non presupponendo un apprezzamento discrezionale, sia fondato

sull'accertamento e sulla valutazione della posizione giuridica dei singoli dipendenti in relazione ad un'esatta interpretazione degli specifici presupposti stabiliti da disposizioni legislative o regolamentari, in quanto in tale ipotesi, finché non venga emanato il concreto atto di riconoscimento del diritto, a quest'ultimo si applica l'ordinaria prescrizione decennale (Cons. St., VI, n. 243/97).

E comunque, "la prescrizione decennale prevista dall'art. 2948 cod. civ. si applica ai crediti in materia di pubblico impiego nei casi in cui le pretese dei ricorrenti non derivino direttamente e immediatamente dalla legge e, per la loro definizione quantitativa, richiedano da parte dell'Amministrazione specifici accertamenti di fatto circa la posizione giuridica degli aventi diritto" (Cons. St., VI, n. 754/97; conf. VI, 674/96).

Orbene, nella fattispecie in esame la sussistenza dei diritti patrimoniali azionati dai ricorrenti presuppone l'effettuazione di accertamenti e valutazioni da parte dell'Amministrazione e ciò comporta l'applicazione del termine prescrizione decennale in luogo di quello quinquennale, alla luce della giurisprudenza citata.

La prescrizione quinquennale del diritto non potrebbe quindi decorrere che dal momento della esposizione in via continuativa al rischio radiologico, accertata con provvedimento o dichiarazione formale.

6. In conclusione, il ricorso in epigrafe va accolto nei sensi e limiti di cui in motivazione e va riconosciuto il diritto alla indennità di rischio radiologico nella misura mensile lorda di lire 200.000 di cui all'art. 1, comma 2, della [legge n. 460 del 1988](#), per i periodi di spettanza di ciascun ricorrente avente diritto e tenendo conto dei criteri e delle indicazioni forniti ai punti da 2 a 5 della parte in diritto della presente sentenza, con conseguente condanna della ULSS al pagamento degli importi dovuti.

La spese di giudizio, secondo la regola, fanno carico alla Gestione liquidatoria e vengono liquidate in dispositivo.

P. Q. M.

il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sezione terza, definitivamente pronunciando sul ricorso in premessa, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, estromesse dal giudizio la ULSS 15 e la Regione,

lo accoglie,

come da motivazione.

Condanna la resistente gestione liquidatoria alla rifusione delle spese e onorari di giudizio a favore dei ricorrenti e le liquida in complessivi euro 4.000,00 (quattro mila), oltre agli oneri di legge (IVA e CAP).

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

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio del 22 maggio 2002.

Umberto Zuballi – Presidente estensore

Il Segretario