



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 19 del 2017, proposto da Ministero dell'interno e Ministero della giustizia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Sciolla, Mario Sanino e Sergio Viale, con domicilio eletto presso lo studio Mario Sanino in Roma, viale Parioli, n. 180;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per il Piemonte, Sez. I n. 1182 del 29 settembre 2016, resa tra le parti, concernente diniego di concessione dei benefici previsti in favore di familiari superstiti delle "*vittime del dovere*";

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2017 il Cons. Luca Lamberti e uditi per le parti l'avvocato Coccoli su delega di Sanino e l'avvocato dello Stato Caselli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con istanza in data 18 aprile 2014 la sig.ra -OMISSIS- ha avanzato ai Ministeri dell'interno e della giustizia istanza di corresponsione dei benefici previsti dalla legge per i familiari superstiti di *“vittime del dovere”*, rappresentando che suo marito -OMISSIS-, ispettore capo della Polizia penitenziaria in servizio presso la casa circondariale -OMISSIS- di Torino, era ivi stato ucciso poco dopo le ore 08.00 antimeridiane del 17 dicembre 2013 dal collega -OMISSIS-, poi a sua volta suicidatosi: la causa dell'atto omicidiario sarebbe da ricercare nelle mansioni disimpegnate all'interno del carcere dal sig. -OMISSIS-, che, quale persona di fiducia del comandante Colella, svolgeva *“delicate”* attività di polizia giudiziaria, seguiva le attività di intercettazione ambientale delegate dalla Procura e curava *“gli accertamenti di natura disciplinare sul personale”*.

1.1. Dimostrazione ulteriore di tale nesso fra attività di servizio e decesso sarebbe rappresentata dalla frase *“Che cosa mi state combinando tu ed il comandante?”* proferita dall'omicida appena prima di esplodere i colpi mortali all'indirizzo del sig. -OMISSIS-; peraltro, da tempo all'interno della casa circondariale vi sarebbe stata una *“tensione altissima”* fra il personale a causa dello stile di gestione adottato dal comandante Colella.

2. Con provvedimento prot. n. 559/C/3/E/8/PP/389 del 16 settembre 2015, tuttavia, il Capo della Polizia ha respinto l'istanza, sostenendo che non ricorressero i presupposti indicati dalla prevalente giurisprudenza: in particolare, ad avviso dell'Amministrazione il rischio nella specie affrontato dal defunto non oltrepassava quello normalmente connesso all'attività di istituto, né il servizio svolto era caratterizzato da specifici elementi di pericolosità eccedenti quelli ordinari o, comunque, superiori a quelli già di per sé insiti nella prevista attività del reparto di appartenenza.

3. La sig.ra -OMISSIS- ha impugnato il provvedimento avanti il T.a.r. per il Piemonte, sostenendo di avere diritto al beneficio ai sensi sia dell'art. 1 della legge n. 629 del 1973, sia dell'art. 3 della stessa legge, sia dell'art. 1, commi 563 e 564, della l. n. 266 del 2005; il provvedimento, inoltre, sarebbe viziato da carenza di motivazione e difetto di istruttoria per la mancata acquisizione del parere del Comitato di verifica per le cause di servizio.

4. Il Tribunale ha accolto il ricorso, ritenendo che *“il sig. Melis, ai sensi degli artt. 1 e 3 L. 629/1973, sia vittima del dovere, perché il decesso, per lesioni riportate in conseguenza di una azione criminosa, non è imputabile alla ordinaria potenzialità di pericolo del servizio di istituto, bensì all'eccezionalità espressa dalle specifiche circostanze in cui l'agente operava all'interno del carcere”*. Ad avviso dei Giudici di prime cure, in particolare, *“le modalità del decesso e le circostanze in cui lo stesso si è verificato dimostrano l'eccezionalità dell'episodio, causato dall'aver ricoperto un ruolo particolare, non comune ad un agente di polizia penitenziaria, in situazioni ambientali e lavorative che eccedono le ordinarie condizioni di lavoro”*.

5. I Ministeri dell'interno e della giustizia hanno interposto appello, contestando in rito la competenza del T.a.r., nel merito le conclusioni cui è giunto il Tribunale e sostenendo, di contro, che non sia dimostrato che il decesso del sig. Melis, peraltro avvenuto *“durante una pausa di lavoro, dinanzi alla macchina del caffè”*, sia

eziologicamente collegato al servizio da lui prestato, oltretutto non caratterizzato da un grado straordinario ed eccezionale di rischio.

6. La sig.ra -OMISSIS- si è costituita ed ha formulato appello incidentale condizionato avverso il capo della sentenza che, a suo avviso, ha qualificato il marito vittima del dovere ai sensi dell'art. 3 della l. n. 629 del 1973, anziché direttamente ai sensi dell'art. 1 della medesima legge.

7. Il ricorso è stato discusso alla pubblica udienza del 5 dicembre 2017, in vista della quale la sola sig.ra -OMISSIS- ha versato in atti difese scritte e documenti, tra cui gli atti del procedimento disciplinare nelle more avviato avverso il comandante Colella in relazione alla sua gestione della casa circondariale “*Lorusso e Cutugno*” e terminato con l'applicazione della sanzione disciplinare della pena pecuniaria della riduzione nella misura di cinque/trentesimi di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. f), h) ed r) del d.lgs. n. 449 del 1992.

8. Il ricorso merita accoglimento.

9. Il Collegio evidenzia preliminarmente che, ai sensi dell'art. 9 c.p.a., il palese difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo *in subiecta materia* (cfr. Cass., Sez. Un., 18 novembre 1989, n. 4942; 22 luglio 2003, n. 11377; 16 novembre 2016, n. 23300) non può essere in questa sede rilevato d'ufficio: la disposizione in questione, infatti, ne consente il rilievo officioso solo in prime cure.

10. E' infondata la censura di incompetenza territoriale del Tribunale svolta dai Ministeri appellanti: il provvedimento gravato presenta un collegamento diretto, immediato e, per così dire, genetico con il rapporto di lavoro del dipendente pubblico cui si riferisce e, pertanto, bene è stato trattato e deciso dal T.a.r. competente ai sensi dell'art. 13, comma 2, c.p.a..

11. Nel merito, il Collegio osserva che la delibazione della controversia richiede il previo inquadramento sistematico delle norme rilevanti nella materia.

11.1. L'art. 1 della l. 27 ottobre 1973, n. 629 dispone che *“La pensione privilegiata ordinaria spettante, in base alle vigenti disposizioni, alla vedova e agli orfani dei militari dell'Arma dei carabinieri, del Corpo delle guardie di finanza, del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, del Corpo degli agenti di custodia, del Corpo forestale dello Stato, nonché dei funzionari di pubblica sicurezza, compreso il personale del Corpo istituito con la legge 7 dicembre 1959, n. 1083, deceduti in attività di servizio per diretto effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza di azioni terroristiche o criminose o in servizio di ordine pubblico, è stabilita in misura pari al trattamento complessivo di attività, composto da tutti gli emolumenti pensionabili e dall'intero importo dell'indennità di istituto, che era percepito dal congiunto al momento del decesso, con esclusione delle quote di aggiunta di famiglia e dell'indennità integrativa speciale che sono corrisposte nelle misure stabilite per i pensionati”*.

11.2. La successiva l. n. 466 del 1980 ha poi introdotto, nel corpo dell'art. 3 della l. n. 629, il comma secondo, a tenore del quale *“Per vittime del dovere ... s'intendono i soggetti di cui all'articolo 1 della presente legge deceduti nelle circostanze ivi indicate nonché quelli deceduti in attività di servizio per diretto effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza di eventi connessi all'espletamento di funzioni d'istituto e dipendenti da rischi specificamente attinenti a operazioni di polizia preventiva o repressiva o all'espletamento di attività di soccorso”*.

11.3. La l. n. 629 limita, dunque, la platea dei destinatari del beneficio a specifiche categorie soggettive (in cui certo rientra il defunto sig. Melis) e, sul crinale oggettivo, delinea una prima ipotesi specifica all'art. 1 (*“decesso in attività di servizio in conseguenza di azioni terroristiche, criminose o in servizio di ordine pubblico”*) ed una più ampia all'art. 3 (*“decesso in attività di servizio in conseguenza di eventi”* evidentemente di qualunque natura, anche non criminosi, purché *“connessi all'espletamento di funzioni d'istituto e dipendenti da rischi specificamente attinenti ad operazioni di polizia o di soccorso”*).

11.4. E', quindi, intervenuta la l. n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006) che, ai commi 563 e 564 dell'unico articolo di cui si compone, ha previsto quanto segue:

“563. Per vittime del dovere devono intendersi i soggetti di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466 [magistrati ordinari, ai militari dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, del Corpo degli agenti di custodia, al personale del Corpo forestale dello Stato, ai funzionari di pubblica sicurezza, al personale del Corpo di polizia femminile, al personale civile della Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, ai vigili del fuoco, agli appartenenti alle Forze armate dello Stato in servizio di ordine pubblico o di soccorso] e, in genere, gli altri dipendenti pubblici deceduti o che abbiano subito un'invalidità permanente in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni di istituto per effetto diretto di lesioni riportate in conseguenza di eventi verificatisi: a) nel contrasto ad ogni tipo di criminalità; b) nello svolgimento di servizi di ordine pubblico; c) nella vigilanza ad infrastrutture civili e militari; d) in operazioni di soccorso; e) in attività di tutela della pubblica incolumità; f) a causa di azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità.

564. Sono equiparati ai soggetti di cui al comma 563 coloro che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali consegua il decesso, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali e che siano riconosciute dipendenti da causa di servizio per le particolari condizioni ambientali od operative”.

11.5. La l. n. 266 ha, dunque, significativamente ampliato la definizione di “vittima del dovere” in senso sia soggettivo, in quanto include tutti i dipendenti pubblici, sia oggettivo, giacché estende il beneficio alle svariate e differenziate ipotesi delineate ai commi 563 e 564.

12. Il tragico decesso del sig. -OMISSIS- non è, tuttavia, sussumibile in alcuna di queste tre diverse fattispecie.

13. L'art. 1 della l. n. 629 richiede che il decesso sia avvenuto “in attività di servizio”.

13.1. Non è, pertanto, sufficiente un mero nesso funzionale tra il servizio e la morte (come sarebbe stato se la legge avesse usato l'espressione “a causa di

servizio”), ma, di contro, è necessario un elemento di contestualità temporale fra il servizio e la morte: la legge, in altre parole, richiede che l’agente sia deceduto nel corso dell’espletamento di *“attività di servizio”*.

13.2. Tale dizione, evidentemente, si riferisce allo svolgimento attuale di mansioni inerenti al servizio e non può essere estesa sino a ricomprendere anche il decesso avvenuto, come nella specie, sì nel corso dell’orario di lavoro e nel luogo ad esso preposto, ma durante una pausa o, comunque, allorché la vittima non era in alcun modo impegnata *“in attività di servizio”*.

14. La fattispecie non rientra neppure nel più ampio disposto del successivo art. 3 della l. n. 629.

14.1. La dizione contenuta nell’articolo (*“decaduti per diretto effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza di eventi connessi all’espletamento di funzioni d’istituto e dipendenti da rischi specificamente attinenti a operazioni di polizia preventiva o repressiva o all’espletamento di attività di soccorso”*) presenta, invero, due profili di problematica adattabilità alla vicenda: in primo luogo – secondo quanto stabilito dal giudice penale – restano oscuri i motivi alla base del tragico gesto del sig. Capitano e, conseguentemente, non può affermarsi con sicurezza che l’omicidio sia effettivamente collegato *“all’espletamento di funzioni d’istituto”* da parte del sig. Melis; inoltre, deve essere appurato se il rischio di essere oggetto di colpi di arma da fuoco esplosi da un collega sia, agli effetti della legge, qualificabile quale *“rischio specificamente attinente a operazioni di polizia preventiva o repressiva”*.

14.2. Il Collegio osserva che, anche se si volesse risolvere positivamente la prima questione valorizzando le ultime parole pronunciate dal sig. Capitano prima di sparare, la seconda problematica non può, comunque, trovare una soluzione favorevole alla ricorrente.

14.3. Questo Consiglio ha più volte precisato, in termini generali, che il concetto di vittima del dovere presenta caratteristiche speciali rispetto al *genus* della causa di

servizio e deve, quindi, essere tenuto distinto dal decesso in o per causa di servizio; quanto alla specifica latitudine dell'art. 3 della l. n. 629, si è altresì puntualizzato che *“l'art. 3, comma 2, della l. 629/1973 prevede, per il riconoscimento della speciale elargizione in favore dei familiari delle vittime del dovere, che l'evento lesivo sia specificamente attinente a tali operazioni (o all'espletamento dell'attività di soccorso) e, cioè, che vi sia una connessione causale strettissima e inscindibile tra il rischio specifico – si pensi, ad esempio, ad una vasta operazione antimafia o all'intervento di soccorso in occasione di una straordinaria calamità naturale – e l'evento traumatico”* (Cons. Stato, Sez. III, 13 aprile 2015, n. 1855).

14.4. L'evento traumatico, pertanto, non deve essere semplicemente *“connesso all'espletamento di funzioni d'istituto”*, ma deve conseguire alla verifica del rischio specifico di quelle *“operazioni di polizia preventiva o repressiva”* in cui era impegnato l'agente, ossia del rischio che rappresenta il tratto caratterizzante e qualificante di quelle operazioni e di cui costituisce il risvolto pericoloso per così dire *“ordinario”*, prevedibile, preventivabile.

14.5. Il rischio di essere ucciso da un collega di prima mattina nei pressi del bar del luogo di lavoro, invece, non costituisce – in disparte la tragicità dell'evento – un rischio specifico proprio delle attività di polizia giudiziaria ovvero dello svolgimento degli *“accertamenti di natura disciplinare sul personale”*, ma è un rischio eccezionale, imprevedibile, imponderabile, in relazione al quale, in definitiva, le attività svolte dalla vittima costituiscono mera *occasio*, non *causa*.

15. Non vale neppure fare riferimento al disposto della l. n. 266.

15.1. Il comma 563, come visto, enuclea varie fattispecie, nessuna delle quali, tuttavia, si attaglia alla vicenda per cui è causa.

15.2. Infatti non erano in corso *“servizi di ordine pubblico”*, né attività di *“vigilanza ad infrastrutture civili e militari”*, né *“operazioni di soccorso”* ovvero *“di tutela della pubblica incolumità”*, né, tanto meno, si verteva in *“contesti di impiego internazionale”*.

15.3. Quanto al “*contrasto ad attività criminali*”, la locuzione deve essere oggetto di interpretazione *stricti juris* e riferita ad attività di diretta, personale e fisica contrapposizione dell’agente a condotte illecite, mentre lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria delegata dal p.m. ha solo un indiretto legame con le “*attività criminali*”.

15.4. Del resto, come rilevato in pregresse pronunce, “*per costante orientamento di questo Consiglio, lo specifico elemento di rischio, esulante dalla normalità delle funzioni istituzionali, è l’elemento caratterizzante della fattispecie giuridica della “vittima del dovere”, anche con riferimento alla l. 266/2005 e a tutte le ipotesi previste dal relativo regolamento di attuazione di cui al d.P.R. 243/2006, atteso che la ratio sottesa alla disciplina in materia è quella di riconoscere benefici ulteriori, rispetto a quelli attribuiti alle vittime del servizio, soltanto a soggetti che, in circostanze eccezionali e per un gesto che rasenti l’eroicità, al fine di evitare un male ormai imminente, siano deceduti o abbiano riportato invalidità di carattere permanente (Cons. St., sez. I, 31.1.2013, parere n. 7595)” (Cons. Stato, Sez. III, 11 agosto 2015, n. 3915).*

15.5. Né lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria può configurare, ai sensi del comma 564, una “*missione*”, posto che, al contrario, siffatte mansioni rientrano negli ordinari compiti degli appartenenti al Corpo della Polizia Penitenziaria, che, come noto, sono *ex lege* agenti (o ufficiali, a seconda del grado) di polizia giudiziaria (art. 57 c.p.p.) e, addirittura, possono “*essere chiamati a concorrere nell’espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica*” (art. 16 della l. n. 121 del 1981), ossia a svolgere compiti di polizia di sicurezza: dunque, lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria non è affatto eccezionale e non può pertanto essere qualificato, ai sensi e per gli effetti della l. n. 266, come “*missione*”.

16. L’assenza di base normativa a sostegno dell’istanza di percezione del beneficio *de quo* rende irrilevante la mancata acquisizione del parere del comitato

per la verifica delle cause di servizio, comunque nella concreta fattispecie non necessario, vertendo la questione solo sull'interpretazione di norme di diritto.

17. L'appello merita, dunque, accoglimento e, specularmente, deve essere rigettato l'appello incidentale: in integrale riforma della sentenza impugnata, quindi, deve esser rigettato il ricorso di primo grado.

18. La natura della vicenda e dei sottesi interessi suggerisce la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in integrale riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso di primo grado.

Respinge l'appello incidentale svolto da -OMISSIS-.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, 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 le persone citate nel presente provvedimento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Carlo Schilardi, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Luca Lamberti

IL PRESIDENTE
Antonino Anastasi

