

TRGA Bolzano, 15.7.2014, n. 191

Materia: benefici previsti dalla legge 266/2005 e dal DPR 243/2006.

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 Regionale di Giustizia Amministrativa

sezione autonoma di Bolzano

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 255 del 2013, proposto da:
F. L., rappresentato e difeso dapprima dagli avv. Monica Bonomini e Simona Sarno, e, successivamente, soltanto dalla prima con domicilio eletto presso lo studio della stessa in Bolzano, corso della Libertà, 50/11;

contro

Ministero della Difesa, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Trento, largo Porta Nuova, 9;

per l'annullamento

del decreto negativo n. 125 del 4.6.2013 notificato in data 14.06.2013,

e per l'accertamento

del diritto del ricorrente ad ottenere i benefici previsti dalla legge 266/2005 e dal DPR 243/2006.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2014 il Cons. Terenzio Del Gaudio e uditi per le parti i difensori:

avv. M. Bonomini per il ricorrente;

Avvocato dello Stato G. Denicolò per il Ministero della Difesa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

In data 27.5.2010, nel corso di attività addestrativa svolta in Ungheria nell'ambito dell'esercitazione "*Clever Ferrel*", il ricorrente, caporal maggiore scelto dell'Esercito Italiano in servizio presso il 5° Reggimento Alpini di stanza a Vipiteno (BZ), perdeva la presa della granata che si apprestava a lanciare e, a causa dell'esplosione determinata dalla caduta della stessa per terra, riportava ferite multiple da schegge, soprattutto al braccio e alla gamba sinistra, con associate lesioni nervose periferiche.

Dopo aver ricevuto un primo soccorso sul posto, il ricorrente veniva trasferito presso il locale ospedale civile e, successivamente, veniva ricoverato, in data 31.5.2010, presso il Policlinico Militare di Roma, dal quale veniva dimesso in data 7.6.2010.

Come da "*modello C*" n. 258 dd. 28.05.2010, il suddetto Policlinico giudicava "*si dipendente da causa di servizio*" l'infermità "*ferite multiple da schegge da scoppio bomba a mano su arti sup. ed inf. Sospetta lesione nervo ulnare sx*", subita dall'interessato.

In data 9.10.2012 la Commissione medica ospedaliera di Milano giudicava il c.m.s. Francesco Laudonio "*si idoneo al s.m.i. in modo parziale. Controindicati tutti i servizi fisicamente gravosi e comportanti la prolungata stazione eretta*", e la menomazione subita veniva ritenuta ascrivibile alla tabella A, categoria settima.

In data 16.1.2013 il ricorrente inoltrava istanza intesa ad ottenere i benefici di cui all'articolo 1, comma 563 - 564 della legge 23.12.2005, n. 266 e del DPR 243/2006.

Con decreto n. 125 del 4.6.2013, a firma del direttore della 4^a Divisione della Direzione Generale della Previdenza militare e della Leva – Servizio Speciali Benefici del Ministero della Difesa, la suddetta istanza, previa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della stessa, veniva rigettata.

Con il presente ricorso l'interessato impugna il suddetto provvedimento di diniego, deducendo i seguenti motivi d'impugnazione:

- 1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 comma 563 e comma 564 della legge 266/2005 e del DPR 243/2006;
- 2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 legge 7 agosto 1990 n. 241 ed eccesso di potere per motivazione carente, errata e contraddittoria – eccesso di potere per illogicità manifesta.

Si è costituito in giudizio il Ministero della Difesa a mezzo dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trento, chiedendo il rigetto del ricorso, siccome infondato.

Alla pubblica udienza del 16.4.2014 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Si rende anzitutto opportuno riepilogare il quadro normativo di riferimento.

Il legislatore, con la legge 3.8.2004, n. 206, ha disciplinato la concessione di specifici benefici a favore delle *“vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice”*.

Successivamente, con l'art. 34 del decreto legge 1 ottobre 2007 n. 159, convertito nella legge 29 novembre 2007 n. 222, i suddetti benefici sono stati estesi alle *“vittime del dovere”* a causa di azioni criminose e alle vittime della criminalità organizzata, nonché ai loro familiari superstiti.

La legge 13 agosto 1980 n. 466, nel prevedere l'erogazione di speciali elargizioni in favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini *“vittime del dovere e di azioni terroristiche”*, dispone, all'art. 3, che *“Ai 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 dell'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, i quali, in attività di servizio, per diretto effetto di ferite o lesioni subite nelle circostanze ed alle condizioni di cui agli articoli 1 e 2 della presente legge, abbiano riportato una invalidità permanente non inferiore all'80 per cento della capacità lavorativa o che comporti, comunque, la cessazione del rapporto d'impiego, è concessa un'elargizione nella misura di lire 100 milioni” (elargizione elevata ad euro 200.000,00 dall’art. 2 del d.l. 28 novembre 2003 n. 337, come modificato dalla legge di conversione 24 dicembre 2003 n. 369).

Per quanto attiene, più specificamente, al concetto di “*vittima del dovere*” ed all’individuazione dei soggetti da ricomprendersi in tale categoria, soccorre:

- l’art. 3, secondo comma, della legge 27.10.1973, n. 629 (comma aggiunto dall’art. 1 della legge 13 agosto 1980, n. 466), in base al quale “*Per vittime del dovere ai sensi del precedente comma (n.d.r.: id est, ai fini della concessione della specifica elargizione) s'intendono i soggetti di cui all'art. 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*”;
- l’art. 1, comma 563 della legge 23.12.2005, n. 266, in base al quale per “*vittime del dovere*” devono intendersi “*i soggetti di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466, 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”.

Da quanto sopra consegue che l’elargizione del beneficio di cui all’art. 1, comma 563 della legge n. 266 del 2005 presuppone necessariamente il concorso di due specifici e distinti elementi (cfr., *ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 3.2.2014, n. 1300; T.A.R. Genova, Sez. II, 10.1.2014, n. 60).

Il primo, di natura oggettiva, che s’incentra sul rischio assunto dal personale in servizio; rischio che deve rivestire il carattere dell’eccezionalità, ovverosia non deve essere affatto ricompreso nei rischi ordinariamente inerenti all’attività d’istituto.

Il secondo, di natura soggettiva, che riguarda la patologia accusata dall’agente; patologia che deve essere conseguente all’esecuzione di specifiche attività d’istituto.

Il successivo comma 564 del suddetto art. 1, prevede una categoria di soggetti equiparati per legge alle “*vittime del dovere*” di cui al precedente comma 563, stabilendo che “*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*”.

Cosa debba intendersi per “*particolari condizioni ambientali od operative*” lo chiarisce l’art. 1 del D.P.R. 7 luglio 2006, n. 243, recante il “*Regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere e ai soggetti equiparati, ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, a norma dell'articolo 1, comma 565, della L. 23 dicembre 2005, n. 266*”, in base al quale “*si intendono: ... c) per particolari condizioni ambientali od operative, le condizioni comunque implicanti l’esistenza od anche il sopravvenire di circostanze straordinarie e fatti di*

servizio che hanno esposto il dipendente a maggiori rischi o fatiche, in rapporto alle ordinarie condizioni di svolgimento dei compiti di istituto”.

Se ne deve dedurre, dunque, che la speciale elargizione prevista dalla legge n. 466 del 2005 per i soggetti “*equiparati alle vittime del dovere*” è tassativamente ancorata all’esistenza di due presupposti in fatto, essendo indispensabile che le infermità permanentemente invalidanti o alle quali sia conseguito il decesso:

- siano riconosciute dipendenti da causa di servizio per le “*particolare condizioni ambientali od operative*”;
- siano state contratte in occasione o a seguito di una “*missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali*”.

Ritiene il Collegio che, quanto meno, nel caso di specie difetti il primo presupposto.

Va anzitutto premesso che la giurisprudenza amministrativa ha da tempo chiarito che il concetto di “*vittima del dovere*” presenta caratteristiche speciali rispetto al *genus* della causa di servizio.

Pertanto, perché possa sorgere il diritto alla speciale elargizione prevista dalla legge per le “*vittime del dovere*”, non basta che l’evento letale o invalidante sia connesso all’espletamento di funzioni d’istituto, ma occorre pure che il rischio affrontato vada oltre quello ordinario connesso all’attività d’istituto (Cons. Stato, Sez. VI, 24 giugno 2006 n. 4042; Sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1404; Sez. IV, 18 gennaio 1997 n. 11).

In altri termini, la speciale elargizione riconosciuta alle “*vittime del terrorismo e della criminalità organizzata*”, ed estesa dal legislatore anche alle c.d. “*vittime del dovere*” e ai loro familiari, presuppone che il fatto lesivo da cui si origina la relativa pretesa si connoti per un *quid pluris* rispetto all’ordinario adempimento dei compiti d’istituto da parte del pubblico dipendente (cfr. Cons. Stato, Sez. I, parere 23 maggio 2012,

n. 3226/2011; T.A.R. Torino, Sez. I, 5.3.2014, n. 380; T.A.R. Catanzaro, Sez. II, 17 dicembre 2013, n. 1168).

Diversamente opinando, si dovrebbe arrivare alla conclusione di ritenere che qualsiasi lesione riportata dal pubblico dipendente nell'adempimento dei propri compiti istituzionali, anche in contesti ambientali non connotati da una particolare pericolosità, purché eziologicamente connessa al servizio prestato, legittimi il soggetto leso ad ottenere, oltre al riconoscimento della dipendenza della lesione da causa di servizio (ai fini della concessione dell'equo indennizzo e del trattamento pensionistico), la speciale elargizione prevista per le vittime del dovere, con una ingiustificata duplicazione delle forme di risarcimento del danno (T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 12 marzo 2014, n. 746 e 30 aprile 2012, n. 749).

Pertanto, deve concludersi che, ai fini dell'erogazione dello speciale beneficio, l'evento comportante infermità permanentemente invalidanti ovvero dal quale consegua il decesso debba comunque essersi verificato nell'ambito di attività estranee alla normale attività addestrativa o operativa, come tali eccezionali, sebbene pur sempre rientranti nei compiti d'istituto (cfr. T.A.R. Lecce, Sez. III, 26.4.2013, n. 973).

In sostanza, la "*vittima del dovere*", legittimata a conseguire il beneficio per cui è causa, deve essersi assunta un rischio diverso e affatto peculiare rispetto a quello che può dare invece luogo all'invalidità per causa di servizio e l'evento in tal senso rilevante deve essersi verificato in "*particolari condizioni ambientali od operative*" e in riferimento a "*missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali*".

L'art. 1, comma 1, lettera b) del D.P.R. 7.7.2006, n. 243 chiarisce che per "*missioni di qualunque natura*" debbono intendersi "*le missioni, quali che ne siano gli scopi, autorizzate dall'autorità gerarchicamente o funzionalmente sopraordinata al dipendente*".

A tal riguardo, la giurisprudenza ha tuttavia precisato che:

- deve trattarsi di una specifica “*missione*”, ossia di un’operazione strategica volta al perseguimento di un obiettivo specifico e predeterminato, temporalmente limitato, che si segnala come di particolare importanza rispetto a quelli ordinari d’istituto (cfr. T.A.R. Lecce, Sez. III, 26.4.2013, n. 973);

- il concetto di “*missione di qualunque natura*” sta a significare non tanto una prestazione genericamente al di fuori dell’ordinaria sede di servizio, quanto, piuttosto, che l’evento lesivo si sia comunque verificato nell’ambito di speciali iniziative di difesa, di polizia, di soccorso, di ordine pubblico, di sostegno sociale, temporalmente limitate e direttamente correlate con gli obiettivi specificamente assegnati e approvati dall’Amministrazione di appartenenza (Cons. Stato, Sez. IV, 31 gennaio 2012, n. 480; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 20 aprile 2011, n. 707 e 3 febbraio 2010, n. 426).

Ai fini del riconoscimento del beneficio ai sensi del comma 564 è giuridicamente necessario che ricorra non solo la particolare gravosità delle circostanze esogene ed un eccezionale rischio, ma anche il presupposto normativo per cui l’evento deve essere specificamente conseguente all’adempimento di una specifica missione (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 31.1.2012, n. 480).

Nel caso di specie, come osservato dall’Amministrazione, non può ravvisarsi alcuna delle fattispecie espressamente individuate dal legislatore alle lettere a), b), c), d) del menzionato art. 1, comma 563 della legge n. 266 del 2005, *id est*: il contrasto ad ogni tipo di criminalità, l’ordine pubblico, un’operazione di soccorso, la vigilanza ad infrastrutture civili o militari, la tutela della pubblica incolumità.

Né, invero, in particolare, appare concretizzata la fattispecie di cui alla successiva lettera f), atteso che essa richiede che le lesioni (che hanno comportato il decesso dell’interessato ovvero dalle quali sia derivata per il medesimo un’invalidità permanente) devono essere state causate da “*azioni recate nei loro confronti*” (n.d.r.:

delle vittime del dovere) in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità.

E' infatti pacifico che la causa dell'infortunio è da ricondurre al fatto che, nel corso di un'esercitazione, effettuata in presenza di un sottufficiale istruttore, all'interessato è sfuggita la presa sulla granata che si accingeva a lanciare, con la conseguenza che la granata, cadendo per terra, è esplosa, causando ferite sia al medesimo, sia al sottufficiale istruttore posizionato presso la piazzola di tiro.

Né, in ogni caso, appare potersi ravvisare, sempre in ragione di tutto quanto sopra illustrato, la presenza di "*particolare condizioni ambientali od operative*", siccome richieste dall'art. 1, comma 564 della legge n. 266 del 2005.

Deduce, inoltre, il ricorrente che l'impugnato provvedimento di diniego è stato adottato senza la previa acquisizione del parere del Comitato di verifica previsto dall'art. 6 del D.P.R. 7.7.2006, n. 243.

Ebbene, premesso che all'interessato, in applicazione dell'art. 10bis della legge sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241 sono stati regolarmente comunicati i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza in argomento, e premesso altresì che l'art. 6 del D.P.R. n. 243 del 2006 ha stabilito che il riconoscimento delle infermità per particolari condizioni ambientali od operative debba essere effettuato "*secondo le procedure di cui al D.P.R. 29.10.2001, n. 461*", il cui art. 8 prevede che la domanda e la certificazione prodotte dagli interessati siano inoltrate alla Commissione e al Comitato solo "*ove non sussistano condizioni di inammissibilità o irricevibilità*", va osservato che, in carenza di uno dei presupposti legali per l'adozione del provvedimento, quale nella specie, la presenza di "*particolare condizioni ambientali od operative*", il beneficio non era oggettivamente riconoscibile, per cui il procedimento non avrebbe comunque potuto avere un diverso esito (cfr., in caso analogo, Cons. Stato, Sez. IV, 31 gennaio 2012, n. 480).

In conclusione, il ricorso è infondato e, in quanto tale, va respinto.

La natura della controversia dedotta in causa giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione autonoma di Bolzano definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo RIGETTA.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bolzano nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2014