

Civile Sent. Sez. U Num. 11851 Anno 2018

Presidente: PETITTI STEFANO

Relatore: MANNA FELICE

Data pubblicazione: 15/05/2018

SENTENZA

sul ricorso 3758-2017 proposto da:

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro tempore,
elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso
l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- ricorrente -

contro

18
/ 18

MURTAS ANGELO LINO, elettivamente domiciliato in ROMA, PIAZZALE DELLE BELLE ARTI 3, presso lo studio dell'avvocato STEFANO TRALDI, rappresentato e difeso dall'avvocato PIETRO PORCIANI;

- controricorrente-

avverso la sentenza n. 4927/2016 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 23/11/2016.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16/01/2018 dal Consigliere FELICE MANNA;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale UMBERTO DE AUGUSTINIS, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

uditi gli avvocati Giancarlo Pampanelli per l'Avvocatura Generale dello Stato e Pietro Porciani.



Corte di Cassazione - copia non ufficiale



SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Protagonista di un'azione di polizia portata a termine con successo per liberare una persona tenuta in ostaggio da uno squilibrato sotto minaccia di morte, Angelo Lino Murtas, commissario capo della Polizia di Stato in servizio presso la Questura di Milano, era proposto dal Questore di Milano, insieme con altri colleghi operanti, alla promozione alla qualifica superiore, ai sensi dell'art. 74 D.P.R. n. 335/82 per meriti straordinari. La proposta era respinta da parte del Capo della Polizia, su conforme parere della Commissione centrale per le ricompense, con decreto del 16.4.2010, che riteneva sussistenti le condizioni per il solo encomio solenne.

Annulato tale provvedimento dal TAR Lombardia per difetto di motivazione, il rinnovo del procedimento conduceva all'emissione di un nuovo decreto reiettivo, anch'esso annullato dal TAR per difetto di motivazione, con pronuncia che, a sua volta, il Consiglio di Stato, adito dal Ministero dell'Interno, confermava con sentenza n. 4927/16.

In particolare, il Consiglio di Stato osservava che, indiscussa la discrezionalità dell'Amministrazione nel valutare rilievo e meritevolezza della condotta del vice questore aggiunto, l'apprezzamento operato nel negare la promozione per meriti straordinari era viziato da travisamento del fatto.

Dalla lettura del verbale della Commissione centrale era emerso che l'operazione per neutralizzare lo squilibrato, che aveva agito in uno stato di furia crescente, con raptus anche autolesionistici, accusando l'ostaggio di averlo denunciato quale occupante abusivo di un appartamento, era durata varie ore, durante le quali ogni tentativo di mediazione era fallito; e

che la situazione era stata alla fine risolta dal Murtas il quale, proponendosi come ostaggio in luogo della persona sequestrata, era riuscito ad avvicinare lo squilibrato fingendosi già parzialmente ammanettato ad una sedia da ufficio con rotelle che aveva spinto innanzi a sé. Quindi, con una rapida azione, scansati alcuni colpi di coltello, era riuscito a far cadere l'uomo colpendolo con la sedia e a liberare l'ostaggio, consentendo nel mentre l'intervento degli altri colleghi operanti, che dopo un'ultima colluttazione erano riusciti a immobilizzare ed arrestare lo squilibrato.

Tale essendo la ricostruzione dell'accaduto operata nel procedimento amministrativo, il Consiglio di Stato osservava che non era aderente ad essa affermare che l'intervento degli altri agenti nell'operazione avesse sminuito la portata dell'azione del Murtas e il pericolo di vita cui questi si era esposto; che non rilevava la circostanza che il sequestratore fosse stato condannato per tentato omicidio in danno di tre degli agenti operanti e solo per lesioni nei confronti del commissario capo, diversi essendo i parametri del giudizio penale; che la sussistenza del rischio di vita per causa di servizio doveva essere ancorata ad una valutazione *ex ante*; e che la promozione per meriti straordinari non richiedeva il realizzarsi di un evento dannoso a carico dell'agente della Polizia, in quanto per la morte e l'invalidità permanente derivanti dal servizio erano previsti benefici a parte.

Contro tale sentenza il Ministero dell'Interno propone ricorso straordinario ex artt. 111, ultimo comma, Cost. e 362, primo comma, c.p.c., affidato ad un motivo.

Resiste con controricorso Angelo Lino Murtas.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. - L'unico motivo di ricorso denuncia la violazione o falsa applicazione degli artt. 111, ottavo comma, 7, commi 4, 5 e 6

c.p.a., in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., per eccesso di potere giurisdizionale. Richiamando Cass. S.U. nn. 22784/12 e 18079/15, il Ministero ricorrente deduce che il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti si deve limitare al controllo formale dell'iter logico seguito dalla P.A., il quale può estendersi all'attendibilità delle operazioni valutative, ma non può condurre a riesaminare l'autonomo apprezzamento dell'interesse pubblico compiuto dall'Amministrazione. Il limite esterno della giurisdizione amministrativa è, quindi, da ritenersi superato, prosegue parte ricorrente, allorché - come nella specie - il giudice amministrativo compia valutazioni concrete e dirette sull'opportunità e la convenienza dell'atto. Le quali ultime ripetono la loro fonte dall'art. 74 D.P.R. n. 335/82, in base al quale la promozione per merito straordinario *può* essere conferita ai funzionari di Polizia che nell'esercizio delle loro funzioni, al fine di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, abbiano corso un grave ed effettivo pericolo di vita, ovvero nel portare a compimento operazioni di servizio di eccezionale rilevanza, abbiano messo in luce eccezionali capacità professionali dimostrando di poter adempiere alle funzioni di qualifica superiore.

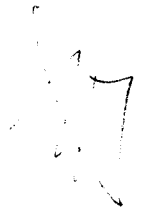
Tale norma attribuisce all'Amministrazione un apprezzamento connotato da discrezionalità tecnica, cui il Consiglio di Stato si è sostituito allorché ha affermato che, considerati i dettagli drammatici del caso, era difficile contestare che nella vicenda il funzionario non avesse volontariamente messo in grave ed effettivo pericolo la propria vita nell'interesse del servizio. Circostanza di fatto in sé indubbia, ma costituente soltanto una frazione del complessivo episodio, sicché il criterio di giudizio adottato dall'Amministrazione avrebbe dovuto essere inquadrato nel



contesto degli altri elementi antecedenti, concomitanti e successivi della vicenda.

La sentenza impugnata, prosegue, non si è limitata a individuare il vizio di ragionevolezza e coerenza del provvedimento impugnato, ma ne ha confutato il concreto giudizio sottostante, ritenendo che la valutazione della P.A. avesse immotivatamente ridotto il grave pericolo di vita cui si era esposto il Murtas. La stima della soglia di rilevanza del rischio da operare ai fini del riconoscimento della massima ricompensa spetta, invece, all'Amministrazione attraverso criteri rigorosi e di stretta interpretazione, tenendo altresì conto del fatto che il fattore rischio è contemplato sia nelle norme che disciplinano la promozione per meriti straordinari, allorché esso sia stato concreto ed attuale, sia in quelle che prevedono l'encomio solenne, ove sia stato soltanto potenziale, e che il relativo *discrimen* può essere ponderato unicamente dalla P.A.

La sentenza impugnata ha, invece, criticato tale criterio di ponderazione, inserendone uno proprio. In tale modo ha ritenuto non pertinente il richiamo al fatto che il sequestratore fosse stato condannato per tentato omicidio nei confronti dei tre agenti e solo di lesioni nei confronti del Commissario capo; ed ha contestato, altresì, la valutazione postuma effettuata dall'Amministrazione. Al contrario, sostiene parte ricorrente, tale valutazione era stata effettuata *ex ante* dall'Amministrazione, la quale aveva valorizzato la circostanza che il Murtas non si era esposto ad un rischio concreto ed attuale, poiché era pienamente coadiuvato dai propri subordinati e dalle forze di polizia presenti, e tenuto conto del tempo intercorrente fra l'inizio dell'intervento e il momento della colluttazione, avviata su iniziativa del funzionario, che



aveva potuto scegliere il momento più favorevole, in accordo con i propri uomini.

2. - Il motivo è inammissibile.

Secondo la costante giurisprudenza di queste Sezioni Unite, le decisioni del Consiglio di Stato possono essere cassate o per motivi inerenti alla esistenza stessa della giurisdizione, ovvero quando il giudice amministrativo ne oltrepassi, in concreto, i limiti esterni, realizzandosi la prima ipotesi qualora il Consiglio di Stato eserciti la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa (oppure, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale), verificandosi, invece, la seconda ove l'organo di giustizia amministrativa giudichi su materie attribuite alla giurisdizione ordinaria o ad altra e diversa giurisdizione speciale (oppure neghi la propria giurisdizione sull'erroneo presupposto che essa appartenga ad altri), ovvero quando, per materie attribuite alla propria giurisdizione, compia un sindacato di merito pur essendo la propria cognizione rigorosamente limitata alla indagine di legittimità degli atti amministrativi (v. S.U. nn. 8117/17, 9344/97 e 7410/96).

In particolare, con riguardo alle pronunce del Consiglio di Stato, l'eccesso di potere giurisdizionale, denunziabile ai sensi dell'art. 111, terzo comma, Cost. sotto il profilo dello sconfinamento nella sfera del merito, è configurabile solo quando l'indagine svolta non sia rimasta nei limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, ma sia stata strumentale a una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima una volontà dell'organo giudicante che si sostituisce a quella dell'amministrazione, nel senso che,



procedendo ad un sindacato di merito, si estrinsechi in una pronuncia autoesecutiva, intendendosi per tale quella che abbia il contenuto sostanziale e l'esecutorietà stessa del provvedimento sostituito, senza salvezza degli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa (cfr. Cass. nn. 9443/11, 28263/05 e 19664/03).

Ciò comporta che il sindacato di queste Sezioni unite non può estendersi alle censure volte a far valere un *error in iudicando*, in quanto il vizio lamentato, ove pure sussistente, atterrebbe all'esplicazione interna del potere giurisdizionale riservato al giudice amministrativo (cfr. Cass. n. 27335/08).

2.1. - Il caso in esame non integra nessuna delle due evenienze richiamate. Esclusa l'invasione di un'altra sfera giurisdizionale (non prospettata né, del resto, logicamente prospettabile nella specie), va escluso, altresì, il dedotto eccesso di potere giurisdizionale.

La sentenza impugnata si è limitata a constatare un travisamento del fatto o meglio una motivazione manifestamente illogica, lì dove ha rilevato che non appare pertinente, ai fini della valutazione dell'effettivo pericolo di vita corso dal commissario Murtas, la circostanza che il sequestratore sia stato condannato per tentato omicidio in danno dei tre agenti partecipanti all'operazione e soltanto per lesioni nei confronti del commissario capo. Il rischio corso da quest'ultimo, prosegue la sentenza, deve essere oggetto di valutazione prognostica *ex ante* e non *ex post*, altri essendo i parametri sulla cui base il giudice penale valuta le condotte penalmente illecite; e del resto la normativa sulla promozione al grado superiore non richiede la realizzazione dell'evento dannoso, in quanto morte o invalidità permanenti derivanti da causa di servizio danno luogo a differenti benefici previsti dalla legge.

Il senso e il nucleo della decisione oggi impugnata risiede, dunque, in ciò che il rischio di grave ed effettivo pericolo di vita corso dal dipendente deve essere desunto, negativamente o positivamente, non dall'esito del successivo processo penale ma dalla situazione esistente al momento della condotta di lui.

Tale giudizio opera entro il perimetro istituzionale della giurisdizione amministrativa generale di legittimità. Si tratta di un ordinario controllo sulla correttezza motivazionale quale strumento privilegiato per scrutinare l'eventuale esistenza dell'eccesso di potere, sicché l'apprezzamento amministrativo della fattispecie ne risulta non già intaccato, ma soltanto ricondotto alla sua funzione legale.

Non essendo configurabile il denunciato eccesso di potere giurisdizionale, il ricorso è pertanto da dichiarare inammissibile.

3. - Seguono le spese, liquidate come in dispositivo.

4. - Va esclusa la soggezione del Ministero ricorrente al raddoppio del contributo unificato, poiché le Amministrazioni dello Stato, mediante il meccanismo della prenotazione a debito, sono esentate dal pagamento delle imposte e tasse che gravano sul processo (v. Cass. nn. 1778/16 e 5955/14).

P. Q. M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso e condanna il Ministero dell'Interno al pagamento delle spese, che liquida in € 4.200,00, di cui 200,00 per esborsi, oltre spese forfettarie nella misura del 15% ed accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della seconda sezione civile della Corte Suprema di Cassazione, il 16.1.2018.

Il Presidente

dr. Stefano Petitti

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]