

Publicato il 03/06/2022

N. 04561 /2022 REG.PROV.COLL.
N. 05165/2018 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5165 del 2018, proposto dal Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

contro

i signori Giovanni Abramo, Luca Adamante, Ezio Aime, Salvatore Giuseppe Alario, Roberto Bar, Cristian Barbieri, Ruggero Bonnot, Maurizio Braghiero Rougier, Simone Campo Bagattin, Francesco Cascella, Francesco Cassano, Andrea Castelli, Daniele Cela, Gabriele Giovanni Celi, Domenico Claps, Marco Colasanto, Daniele Favro, Stefania Ferretti, Mario Fontana, Andrea Franchino, Carlo Franco, Giuseppe Frasca, Massimo Gentile, Federico Liccardi, Giorgio Lioy, Cesare Nigra, Fausto Nurisso, Alvaro Patrassi, Stefano Pelissero, Adriana Porto, Giovanni Prestigiacomio, Paolo Santoro, Davide Soluri, Sandro Spera, Vincenzo Tedesco, Leonardo Valente, Raffaele Vitulano, Salvatore Vitulano e Stefano Zen, rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Celli, Pietro Celli, con domicilio digitale

come da PEC da Registri di Giustizia;

i signori Vincenzo Amato, Vincenzo Montesano, Fausto Nurisso e Maurizio Santoni, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

signori Simone Bernardo, Corrado Bravato, Lorenzo Caruso, Federico Cianciola, Carmelo Corradino, Antonino Fiume, Pasquale Soccio, Mario Tallarico e Riccardo Vadacca, rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Celli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, Sezione Prima, n. 355 del 2018, resa tra le parti, concernente diniego del diritto alla corresponsione dell'indennità di ordine pubblico fuori sede.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei signori Giovanni Abramo, Luca Adamante, Ezio Aime, Salvatore Giuseppe Alario, Roberto Bar, Cristian Barbieri, Ruggero Bonnot, Maurizio Braghiero Rougier, Simone Campo Bagattin, Francesco Cascella, Francesco Cassano, Andrea Castelli, Daniele Cela, Gabriele Giovanni Celi, Domenico Claps, Marco Colasanto, Daniele Favro, Stefania Ferretti, Mario Fontana, Andrea Franchino, Carlo Franco, Giuseppe Frasca, Massimo Gentile, Federico Liccardi, Giorgio Lioy, Cesare Nigra, Fausto Nurisso, Alvaro Patrassi, Stefano Pelissero, Adriana Porto, Giovanni Prestigiaco, Paolo Santoro, Davide Soluri, Sandro Spera, Vincenzo Tedesco, Leonardo Valente, Raffaele Vitulano, Salvatore Vitulano e Stefano Zen;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 maggio 2022 il consigliere Giancarlo Carmelo Pezzuto e udito per gli appellati e per gli intervenienti *ad opponendum* l'avvocato Pietro Celli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gli odierni appellati, dipendenti della Polizia di Stato in servizio presso la Sottosezione autostradale della Polizia di Susa ad eccezione di taluni di loro *medio tempore* trasferiti presso altri uffici dell'Amministrazione, hanno a suo tempo impugnato innanzi al Ta.r. per il Piemonte il provvedimento della Questura di Torino n. 864 del 4 aprile 2016, con il quale era stata respinta la loro istanza finalizzata alla percezione dell'indennità di ordine pubblico "*fuori sede*", di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 147/1999 ed all'art. 10, comma 1, del d.P.R. n. 164/2002, avendo percepito il meno favorevole trattamento per servizi della specie "*in sede*" pur essendo stati comandati in servizio di ordine pubblico sin dal 2011 presso i cantieri TAV in località poste in un comune diverso dalla sede di servizio.

In tale contesto i predetti avevano dedotto, in estrema sintesi, violazione delle citate disposizioni normative ed eccesso di potere per contraddittorietà e disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta, sostenendo a tale ultimo proposito, tra l'altro, che l'indennità in questione era stata, al contrario, riconosciuta per il medesimo servizio agli appartenenti alle Forze di polizia ad ordinamento militare, facendo in particolare riferimento al personale dell'Arma dei Carabinieri, nonché al personale delle Squadre nautiche della Polizia di Stato.

2. Con la sentenza n. 355/2018, qui gravata, il T.a.r. per il Piemonte ha accolto il ricorso sulla base della lettera dell'art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 147/1990, che a tal fine dispone che "*l'indennità compete per il servizio di ordine pubblico in località poste in comune diverso dalla ordinaria sede di servizio*" e che la nota n. 333-G/2524/04 del 10 dicembre 2012 del Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione centrale per le risorse umane, richiamata nel diniego, "*introduce una nozione – l'ambito della giurisdizione territoriale – che non un riscontro positivo nella legge, cadendo anche in contraddizione, laddove conferma che fuori sede deve intendersi il servizio reso al di fuori del comune diverso dalla sede di servizio,*

ma escludendo l'indennità per i comuni ricompresi nella giurisdizione territoriale", cosicché "l'Amministrazione ha arbitrariamente posto una condizione (ambito giurisdizionale), quando invece la norma richiama i concetti più lineari di sede e di comune, prevedendo che l'indennità sia dovuta per i servizi resi nei comuni diversi da quelli in cui vi è la sede della stazione di appartenenza".

3. Avverso tale pronuncia ha proposto appello il Ministero dell'interno sostenendo che il primo giudice avrebbe errato, dal momento che, in estrema sintesi, *"qualora la giurisdizione dell'ufficio di appartenenza si estenda oltre il Comune, il servizio di ordine pubblico deve intendersi in sede"*, essendo per l'appunto la *"giurisdizione territoriale" dell'Ufficio l'elemento discriminante ai fini dell'individuazione ai presenti fini della "ordinaria sede di servizio"*, concetto che nel caso di specie non si intenderebbe, pertanto, riferito all'ambito territoriale del comune ove è ubicato l'Ufficio medesimo bensì alla circoscrizione del reparto.

4. L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza n. 3346/2018 della Sezione IV di questo Consiglio, in considerazione del fatto che la controversia concerne una questione meramente economica e che le relative somme sarebbero agevolmente suscettibili di recupero da parte dell'Amministrazione in caso di esito favorevole dell'appello.

5. La parte appellata si è costituita in giudizio, nei termini indicati in epigrafe, confutando le tesi della parte pubblica ed insistendo per il rigetto.

5.1. Ulteriori appartenenti alla Polizia di Stato in servizio presso la Sottosezione della Polizia Stradale di Susa hanno proposto intervento *ad opponendum*, sostenendo di essere anch'essi ordinariamente impiegati in servizi di ordine pubblico in località diverse dal Comune ove è ubicata la propria sede di servizio e, come tali, titolari di una posizione giuridica sostanziale coincidente e accessoria rispetto a quella degli appellati.

6. All'udienza pubblica del 24 maggio 2022 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. L'appello è infondato.

7.1. Come correttamente rilevato dal primo giudice, la questione centrale della controversia concerne *“se per servizio fuori sede si debba ritenere il servizio reso in ogni comune diverso da quello in cui è posta l'ordinaria sede di servizio, ovvero, come sostenuto dall'Amministrazione, solo nei comuni che fuoriescono dalla giurisdizione”* dell'Ufficio di appartenenza, nella fattispecie la Sottosezione autostradale di Susa.

Ai fini del compiuto inquadramento della fattispecie giova premettere che nella circolare n. 333-G/9824.A.9.Z.1 del 25 agosto 1990, a suo tempo emanata ai fini dell'applicazione dell'art. 10 del d.P.R. n. 147/1990 – norma, peraltro, espressamente richiamata dall'art. 10 del successivo d.P.R. n. 164/2002 – si precisa (a pag. 5) che *“sono da considerare ‘fuori sede’ le località ubicate in Comuni diversi dall'ordinaria sede di servizio degli interessati” e che “l'indennità giornaliera di ordine pubblico fuori sede non è cumulabile con l'indennità di marcia e con il trattamento economico di missione (...)”*.

Per contro, deve convenirsi con quanto sostenuto dagli appellati, secondo cui la circolare n. 333-G/2.3.81 del 7 dicembre 2006 deve intendersi specificamente riferita al (solo) personale appartenente alla Polizia provinciale ed alla Polizia regionale posto a disposizione delle locali Questure ai fini dello svolgimento di servizi di ordine pubblico e, come tale, non appare avere portata generale.

E ciò in quanto detta circolare precisa espressamente che *“per quanto attiene quindi il Comando della Polizia Provinciale o della Polizia Regionale, la giurisdizione territoriale deve intendersi rispettivamente estesa a tutta la provincia o a tutta la regione”*, dal momento che laddove si fosse inteso estendere tale (restrittiva) previsione anche al personale della Polizia di Stato lo si sarebbe ragionevolmente fatto con una disposizione di carattere generale ed onnicomprensivo.

7.2. Vale anche osservare, ad indiretta conferma di tale assunto, che le stesse “bozze” di nuove circolari sulla materia del 2014 e del 2015 – a suo tempo diramate, tra gli altri, alle Organizzazioni sindacali –, in atti, richiamano la citata circolare del 1990 prevedendo che debbano a tal fine qualificarsi *“come ‘fuori sede’ ‘le località ubicate in un Comune diverso dall’ordinaria sede di servizio degli interessati’ intendendosi le località ubicate fuori dal Comune ove è situata la sede territoriale di servizio dei dipendenti della Polizia di Stato, compresi quelli appartenenti alla specialità (...)”*.

Se, per un verso, a tali documenti non può certamente attribuirsi valore autovincolante e men che meno cogente, trattandosi per l’appunto di “bozze”, deve, per altro verso, da ciò desumersi che di fatto la stessa Amministrazione ritenga – peraltro in epoca successiva alla nota del 2012 del Dipartimento di p.s. citata nel diniego del Questore di Torino originariamente avversato – sostanzialmente confermata, con riferimento a tale profilo, la vigenza delle disposizioni contenute nella precedente circolare del 1990 innanzi richiamata.

7.3. Milita, inoltre, a favore di dette considerazioni anche l’ulteriore previsione contenuta nella nota dipartimentale n. 557/RS/01/20/6/3780 del 18 luglio 2012, parimenti in atti ed evocata dalla parte privata, da ultimo, nella memoria del 22 aprile 2022, laddove – modificando l’orientamento in un primo tempo espresso con riferimento al personale in forza alle Squadre nautiche della Polizia di Stato impiegato in servizi di ordine pubblico fuori sede di cui alla nota n. 557/RS/01/20/6/3392 del 7 maggio 2012 – si prevede che l’indennità in questione debba essere riconosciuta a detto personale in caso di servizio prestato in un Comune diverso dall’ordinaria sede di servizio.

Circostanza, questa, che non risulta sia stata oggetto di contestazione da parte dell’odierno appellante e che, ove si pervenisse a conclusioni diverse, effettivamente condurrebbe con ogni evidenza – anche a non voler considerare la questione, parimenti non contestata, del diverso trattamento concesso al personale dell’Arma dei Carabinieri – ad una ingiustificata disparità di trattamento del

personale interessato semplicemente perché appartenente ad una diversa specialità della medesima Amministrazione.

7.4. Né, alla luce della portata letterale dell'art. 10 del d.P.R. n. 147/1990 e delle superiori considerazioni, appaiono convincenti le diverse conclusioni cui è pervenuto il T.a.r. per il Lazio – Latina, con la sentenza n. 929/2014 evocata dalla parte appellante a sostegno delle proprie tesi.

8. Per le ragioni innanzi esposte l'appello è infondato e, come tale, deve essere respinto.

9. Sussistono valide ragioni per compensare le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello (RG n. 5165/2018), come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nell'udienza pubblica del giorno 24 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Luttazi, Presidente FF

Carla Ciuffetti, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere

Giancarlo Carmelo Pezzuto, Consigliere, Estensore

Stefano Filippini, Consigliere

L'ESTENSORE

Giancarlo Carmelo Pezzuto

IL PRESIDENTE

Giancarlo Luttazi

IL SEGRETARIO