



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE
DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE FINANZIARIE

Allegati: n. 2

Roma, data protocollo

COPIA DI LAVORO

e, p.c. Alla Direzione Centrale per l'Emergenza e il Soccorso Tecnico
All' Ufficio del Capo del C.N.VV.F.
All' Ufficio III - Relazioni sindacali

OGGETTO: Presupposti per l'attribuzione delle indennità economiche del personale specialista del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Si fa riferimento al parere recentemente reso nella materia in oggetto, su richiesta dell'Amministrazione, dall'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni - ARAN, con nota n. 5482 del 1° luglio 2016 (all. 1).

In detto parere, la suddetta Agenzia conferma l'avviso già manifestato dall'Avvocatura Generale dello Stato - con nota n. 73569 del 16 febbraio 2016 (all. 2) - in ordine alla definizione dei requisiti necessari alla maturazione degli emolumenti di cui trattasi, asserendo espressamente che *"l'indennità in esame non viene erogata a tutti i dipendenti in possesso dei brevetti, ma solo a quelli che, essendo assegnati presso i nuclei o reparti specialistici, svolgono la relativa attività in relazione alle esigenze dell'amministrazione stessa"*.

Dalle argomentazioni formulate dall'Agenzia, emergono tuttavia una serie di elementi aggiuntivi, utili alla corretta configurazione delle modalità di verifica preventiva e successiva, a cura dell'Amministrazione, dei presupposti individuati, ambito quest'ultimo non affrontato direttamente dall'organo di consultazione legale investito in precedenza della medesima questione.

In particolare, gli emolumenti retributivi in parola costituiscono, secondo l'opinione in esame, indennità di natura professionale, caratterizzate da una quantificazione annuale degli importi sebbene erogati mensilmente nonché *"dirette a compensare il maggiore rischio dell'attività specialistica che, richiedendo una particolare professionalità, risulta essere più complessa di quella ordinariamente svolta dal suddetto personale"*.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, al fine di poter fornire - per quanto di competenza - univoche legittime istruzioni agli uffici centrali e territoriali del Dipartimento in merito alla gestione delle indennità di cui trattasi, si chiede cortesemente a codesta Direzione Centrale di voler indicare le singole fattispecie di assenza dal servizio ovvero di inattività di servizio (congedi straordinari, malattia e infortunio dipendenti ovvero non dipendenti da causa di servizio, comando o distacco presso altri enti pubblici, aspettative e distacchi sindacali, ecc.) in relazione alle quali, in caso di durata coincidente o superiore al periodo annuale di riferimento, deve ritenersi esclusa la ricorrenza dei presupposti di attribuzione delle medesime indennità, come enucleati dall'ARAN, sotto il duplice profilo tecnico-professionale della rispondenza alle esigenze dell'Amministrazione del servizio reso e dell'esposizione al maggiore rischio dallo stesso derivante.

IL DIRETTORE CENTRALE

(Italia)

ARAN - Protocollo Uscita



N.0005482/2016 del 01/07/2016

1

Al Ministero dell'Interno
Dipartimento dei Vigili del fuoco
del Soccorso pubblico e della Difesa Civile

ROMA

segreteria.capodipartimento@cert.vigilfuoco.it

Oggetto: Interpretazione Contratti collettivi nazionali per il personale del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco. Presupposti per l'attribuzione delle indennità economiche specialistiche.

Il Ministero dell'Interno – Dipartimento dei vigili del fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile, con la nota prot. n. 4821 del 14.04.2016, allegata al presente documento, ha sollevato una questione interpretativa riguardante l'erogazione delle indennità ai dipendenti c.d. "specialisti" (elicotteristi, sommozzatori, padroni di barca, ecc.) e, a tale riguardo, è stato richiesto all'Aran di esprimere un parere in relazione ai presupposti tecnico-giuridici che sono a fondamento della suddetta indennità.

Con riferimento alla citata nota, questa Agenzia, per quanto di competenza, esprime le seguenti valutazioni in ordine alle disposizioni contenute nei CCNL dalla stessa sottoscritti.

L'istituzione di tali indennità risale agli Accordi sindacali derivanti dalla legge quadro n. 93 del 1983 e, in particolare, all'art. 104 del DPR n. 269 del 1987 e all'art 67 del DPR n. 335 del 1990, le cui disposizioni sono state sostanzialmente recepite dal primo contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto il 5 aprile 1996 per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 59). In seguito, la regolamentazione contrattuale ha istituito una ulteriore indennità per i padroni di barca, motoristi navali e comandanti di altura, in servizio presso i distaccamenti portuali, rinviando la definizione delle relative modalità di corresponsione alla contrattazione integrativa (art. 23 del CCNI del 26 maggio 2004).

In linea di continuità con il passato, la contrattazione collettiva ha, quindi, confermato le suddette indennità "specialistiche" che si configurano come peculiari emolumenti destinati ai dipendenti che hanno determinati requisiti: il possesso di specifici brevetti/abilitazioni necessari per lo svolgimento di attività di soccorso tecnico-specialistico (immersione, navigazione e volo) e l'assegnazione, come sede di servizio, presso i nuclei, i distaccamenti o altre strutture preposte ai settori specialistici.

Sotto il primo profilo, le indennità in esame risultano, pertanto, essere preordinate a riconoscere la particolare capacità professionale, conseguita e attestata da un titolo abilitante,

che consente al personale interessato di svolgere specifiche mansioni, anche mediate l'utilizzo di mezzi caratterizzati da una notevole complessità tecnica (quali, ad esempio, gli elicotteri) o l'impiego di una strumentazione che richiede una particolare abilità (come, tra gli altri, l'attrezzatura subacquea).

Con riferimento al secondo requisito, l'indennità è destinata ai dipendenti incaricati di operare presso le strutture che hanno competenze specialistiche ed è collegata alla necessità che il suddetto titolo abilitante venga realmente impiegato all'interno dell'amministrazione. Ne discende, quindi, che l'indennità in esame non viene erogata a tutti i dipendenti in possesso dei brevetti, ma solo a quelli che, essendo assegnati presso i nuclei o reparti specialistici, svolgono la relativa attività in relazione alle esigenze dell'amministrazione stessa.

Da quanto sopra, potrebbe evincersi, quindi, che le suddette indennità siano dirette a remunerare la qualificazione professionale del personale in esame, nonché la responsabilità e complessità dell'attività specialistica, astrattamente considerata. Tale circostanza sembra essere confermata dal fatto che è stato necessario prevedere una specifica disposizione per consentire l'erogazione dell'emolumento in esame anche ai quei dipendenti (solo elicotteristi) che, in possesso del relativo brevetto, svolgono le loro attività presso gli uffici della Direzione Generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'Interno. Questi ultimi, in base all'art. 59 del CCNL del 5 aprile 1996, pur non essendo in servizio nei reparti operativi, contribuiscono comunque, in virtù delle abilitazioni in questione, allo svolgimento di altre attività tipiche di quegli uffici che non potrebbero in alcun caso essere adempiute da dipendenti privi di tali requisiti. Pertanto, la suddetta clausola contrattuale, anch'essa risalente alla precedente regolamentazione pubblicistica (art. 67 del D.P.R. n. 335 del 1990), sembra confermare la natura professionale delle indennità.

Infatti, considerato che si tratta di emolumenti attribuiti ai dipendenti che hanno "la competenza nello specifico settore della specializzazione posseduta", si deduce che il possesso di tale titolo costituisce un presupposto essenziale ai fini dell'erogazione delle relative indennità. Tuttavia, con riguardo al personale che presta la propria attività presso la suddetta Direzione Generale del Ministero dell'Interno, l'importo erogato è pari al 50% di quello previsto per coloro che operano presso i nuclei o reparti specialistici, in relazione al fatto che, nell'ipotesi in questione, manca quest'ultimo requisito.

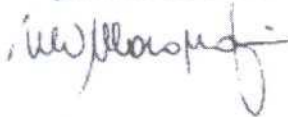
Inoltre, sotto il profilo contrattuale, le norme in esame si limitano a prevedere una quantificazione "annuale" degli importi delle indennità. Infatti, con il passaggio dai DD.PP.RR. alla contrattazione collettiva, il riferimento alla cadenza mensile delle stesse, presente nella precedente regolamentazione pubblicistica, è stato superato proprio nell'ottica di individuare un compenso unico annuo, da erogare in presenza dei suindicati requisiti.

Ciò non toglie che l'amministrazione, nella propria autonomia gestionale, possa decidere di erogare mensilmente le indennità in esame, ma ciò rappresenta solo un mero meccanismo contabile, che consente di agevolare la materiale corresponsione degli emolumenti.

Per quanto concerne il fattore "rischio", va segnalato che tutta l'attività dei Vigili del fuoco comporta una costante esposizione a situazioni di disagio e di pericolo e, in ragione di ciò, è stata prevista una apposita indennità, denominata proprio "indennità di rischio", diretta a remunerare le prestazioni di lavoro che comportino, in via continuativa, rischi pregiudizievoli per la salute o per l'integrità personale. Tale elemento, pertanto, può essere collegato anche alle suddette indennità, in quanto dirette a compensare il maggiore rischio dell'attività specialistica, che richiedendo una particolare professionalità, risulta essere più complessa di quella ordinariamente svolta dal suddetto personale.

Tanto si rappresenta al fine delle determinazioni che vorrà assumere codesta Amministrazione nell'esercizio della sua autonomia e responsabilità.

p. IL DIRETTORE





Avvocatura Generale dello Stato

*Via dei Portoghesi, 12
00186 Roma*

*Roma,
Partenza N.*

*Tipo Affare ct 38001/2015 – Sez. V
Avv. d'Elia*

PEC

AI MINISTERO DELL'INTERNO
Dipartimento dei Vigili del Fuoco
del Soccorso pubblico e della Difesa civile
Direzione centrale per le risorse finanziarie
dc.risorsefinanziarie@cert.vigilfuoco.it

COPIA DI LAVORO

73569-16/02/2016-P-acorm AL:38001/2015

*Si prega di indicare nella successiva
corrispondenza i dati sopra riportati*

Risposta a nota dell'8.10.2015 n. 33039

Oggetto: ct 38001/2015 Avv. d'Elia – Indennità economiche specialistiche al Personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco

È stato richiesto a questa Avvocatura Generale un parere circa la spettanza delle indennità c.d. di rischio o specialistiche in favore del personale dei Vigili del Fuoco in possesso di specifici brevetti o abilitazioni. In particolare, si chiede di pronunciarsi sulla legittimità della prassi applicativa che si è instaurata in materia, secondo la quale tali indennità sono state erogate a tutti coloro che, indipendentemente dall'effettivo esercizio delle attività connesse a dette abilitazioni, hanno un'abilità tecnica attestata.

Innanzitutto, occorre guardare alla legislazione in materia, al fine di dirimere il dubbio interpretativo. Con riferimento al Corpo dei Vigili del Fuoco, l'art. 104 della l. n. 269/1987 stabilisce che l'indennità di volo è corrisposta "*al personale [...] in servizio presso i nuclei elicotteristi...*"; il successivo comma 2 si esprime negli stessi termini relativamente agli operatori subacquei. Dal linguaggio utilizzato dal legislatore, dunque, già si evince che per poter percepire le indennità di cui trattasi i soggetti devono svolgere effettivamente l'attività rischiosa, oppure trovarsi concretamente in una delle condizioni indicate dalla legge.

D'altra parte, il comma 3 dell'art. 45 del d.P.R. n. 64/2012 non a caso dispone che "*L'esercizio delle funzioni specialistiche determina il riconoscimento di specifiche indennità*". Da ciò si

*Avvocatura Generale dello Stato*

deduce che il semplice possesso della qualifica o dell'abilitazione non dà diritto all'indennità, essendo necessario appunto "l'esercizio" per beneficiare della medesima.

L'accordo datato 22 novembre 2004 riguardante i Vigili del Fuoco sulla definizione dei criteri per l'attribuzione delle indennità in esame, richiamato tra l'altro da codesta Amministrazione, stabilisce che al personale elicotterista e subacqueo spetta un determinato beneficio da erogarsi secondo le tabelle ivi indicate. Dalla lettura dello stesso però non emergono ulteriori particolari circa i presupposti per la corresponsione dell'indennità, sicché potrebbe sembrare che essa spetti in ogni caso a coloro che rientrano nelle categorie contemplate, indipendentemente dalla mansione svolta. Tuttavia, bisogna considerare che il suddetto accordo è stato stipulato a seguito del C.C.N.L. del 26 maggio 2004, nel quale, all'art. 23, si dice che le indennità spettano a coloro che sono "in servizio", (chiaramente riproducendo la dizione delle disposizioni normative sopra richiamate), con la conseguenza che le medesime competono, appunto, a coloro che sono stati preposti allo svolgimento dell'attività rischiosa in quanto assegnati al nucleo specialistico. Dalle locuzioni riportate, dunque, si può ricavare che l'indennità spetta solo a coloro che si sottopongono al rischio connesso con lo svolgimento dell'attività pericolosa e non a chi sarebbe astrattamente in grado di svolgerla.

Ciò posto, sembra opportuno precisare che il principio appena enunciato è da ritenere valido per l'ipotesi in cui i soggetti dotati delle abilitazioni in questione vengano destinati, per periodi durante i quali le loro specializzazioni non sono richieste, a mansioni diverse, con provvedimento formale; essendo logico che il fatto che negli intervalli di tempo fra le varie missioni specialistiche (in elicottero, in navigazione o in immersione subacquea) essi non mettono in pratica la loro specifica competenza non può rappresentare un motivo per non corrispondere loro l'indennità. Quindi, indipendentemente dal verificarsi di circostanze che richiedano l'intervento del personale specialista, nel caso del Corpo dei Vigili del Fuoco l'indennità deve essere attribuita a tutti coloro che sono assegnati alle funzioni specialistiche e che pertanto sono normalmente a disposizione qualora si presenti l'eventualità del loro intervento.

La normativa, dunque, offre tutti gli elementi testuali per ritenere che il semplice possesso di una qualifica o di una specializzazione non sia sufficiente per beneficiare delle indennità di cui trattasi.

*Avvocatura Generale dello Stato*

Tale conclusione trova conferma nella nutrita giurisprudenza sul punto. In generale, il Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 5052/2001, ha affermato che *"L'indennità cd. di rischio ha il suo presupposto nella costante ed immediata esposizione al rischio del dipendente e tale circostanza deve essere provata da chi ne invoca l'erogazione in proprio favore"*. Più nello specifico, si veda la sentenza del T.A.R. Lazio (Roma), sez. I, n. 3238/2011, che ha rigettato il ricorso di numerosi Vigili del fuoco, stabilendo che *"Una attività di volo [...] non ricorrente né esclusiva [...] giustifica [...] la mancata inclusione di detto personale tra i beneficiari delle indennità di volo e di aerosoccorso"*. Ma vi sono numerosi esempi relativi ad altre categorie di dipendenti pubblici: per l'indennità dei servizi esterni spettante al personale della Polizia di Stato, si veda Cons. Stato, sez. III, sent. n. 6047/2013; per l'indennità di attività di conservatore del libro fondiario, si veda T.A.R. Trento, sent. n. 192/1999; per l'indennità di volo si veda Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 1917/2010, secondo la quale *"L'indennità di volo in favore degli equipaggi fissi di volo delle FF.AA. ed amministrazioni equiparate [...] è norma speciale e come tale deve essere interpretata restrittivamente. Pertanto, l'indennità di volo non spetta in relazione alle attività manutentive e di vigilanza a terra degli elicotteri"*; e via discorrendo.

Tutte le sentenze richiamate hanno affermato il principio secondo il quale l'indennità, proprio perché detta *"di rischio"*, o comunque riconnessa ad una particolare condizione (vedi l'imbarco, il volo, ecc.), spetta solo ed esclusivamente a chi sopporta effettivamente quel rischio. D'altra parte, questo principio risponde all'esigenza del contenimento della spesa pubblica ed alla necessità di tutelare il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., che trova una delle sue tante applicazioni nell'art. 7, comma 5, l. n. 165/2001: *"Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese"*.

Con riferimento alle singole ipotesi illustrate da codesta Amministrazione, ritiene questa Avvocatura che valga per tutte il principio sopra enunciato, e che di conseguenza l'indennità *de qua*, essendo per sua natura collegata all'espletamento dell'attività specialistica per la quale è prevista una specifica abilitazione, ed avendo come necessario presupposto l'esposizione ad un particolare rischio, non sia dovuta.

Ciò vale anche a replicare alla prospettazione formulata dalla Cisl Fns nel documento allegato alla richiesta di parere, secondo la quale solo in sede di interpretazione della volontà contrattuale



Avvocatura Generale dello Stato

delle parti, e dunque nell'ambito della contrattazione collettiva tra Ministero e Sindacati, si potrebbe eventualmente escludere l'erogazione delle indennità a chi non è sottoposto al relativo rischio; mentre la prassi affermata farebbe risultare una diversa volontà contrattuale.

Al contrario, questa Avvocatura Generale ritiene che sia doveroso procedere al recupero delle indennità illegittimamente elargite. È stato infatti affermato, relativamente all'indennità per il personale infermieristico che tratti pazienti affetti da malattie infettive, che è "illegittima e produttiva di danno pubblico l'erogazione di tale indennità al personale infermieristico che presta servizio presso reparti qualificati come equipollenti, sulla base di una interpretazione estensiva resa in sede di contrattazione decentrata" (Corte Conti, sez. giurisd. sent. n. 12/2009). Dirimente è il principio affermato da Cons. Stato, sez. III, n. 201/2015, secondo cui "In caso di indebita erogazione di denaro pubblico l'affidamento del percettore delle somme e la stessa buona fede non sono di ostacolo all'esercizio, da parte dell'Amministrazione, del potere-dovere di recupero, in linea con il canone costituzionale di buon andamento, né l'Amministrazione è tenuta a fornire un'ulteriore motivazione sull'elemento soggettivo riconducibile all'interessato o all'interesse pubblico al recupero che è rinvenibile in "re ipsa"; di conseguenza, il solo temperamento al principio dell'ordinaria ripetibilità dell'indebito è rappresentato dalla regola per cui le modalità di recupero devono essere non eccessivamente onerose in relazione alle condizioni di vita del debitore" (nello stesso senso Cons. Stato, sez. VI, n. 7503/2010).
Si resta a disposizione per eventuali ulteriori consultazioni.

L'Avvocato dello Stato
Avv. Gesualdo d'Elia

Il Responsabile della Sezione
Avv. Marco Corsini