



Sent. n.

Anno 2008

R.g. n. 2183

anno 2008

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Sez. 1<sup>^</sup> bis – ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 2183/2008 proposto da

, rappresentati e difesi,  
giusta deleghe in calce all'atto introduttivo, dagli avv. ti Virginia  
Giocoli e Marco Croce, presso il cui studio sono elettivamente  
domiciliati, in Roma, via Nizza, n. 63,

**contro**

il MINISTERO dell'INTERNO, in persona del Ministro pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso  
la quale è elettivamente domiciliato, in Roma, alla via dei  
Portoghesi, n. 12,

**per la declaratoria dell'illegittimità**

del silenzio rifiuto formatosi sulle rispettive istanze di  
corresponsione dell'indennità di volo, dell'indennità di  
aerosoccorso, di riconoscimento dei benefici previdenziali

correlativi, nonché di riconoscimento della specializzazione conseguita quali Aerosoccorritori S.A.F. 2/B, e dei correlativi benefici di carriera, notificate in data 26.10.2007, nonché di ogni provvedimento, atto o circolare presupposti e connessi che possano essere contrari od opponibili alle legittime pretese dei ricorrenti;

**nonché per l'accertamento e declaratoria**

del diritto dei ricorrenti a percepire le suddette indennità, con i correlativi benefici previdenziali, nonché del diritto al riconoscimento della specializzazione conseguita quali Aerosoccorritori S.A.F. 2/B e dei correlativi benefici di carriera;

**e per la conseguente condanna**

dell'Amministrazione alla liquidazione ed al pagamento delle somme a ciascuno dei ricorrenti dovute, con gli accessori di legge dalla data di rispettiva maturazione del credito;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura Generale dello Stato per l'Amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore alla camera di consiglio del 9 aprile 2008 il Consigliere Donatella Scala;

Udito l'avv. Croce per i ricorrenti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

**FATTO**

Riferiscono i ricorrenti di essere tutti Vigili del Fuoco, in servizio presso diversi Comandi Provinciali, e di essere tutti qualificati in tecniche S.A.F. (speleo alpino fluviali), II livello, fase B), per avere conseguito la relativa abilitazione ognuno nelle date dai medesimi indicate, cui è conseguita, per altrettanto, l'abilitazione a componenti "Equipaggio di volo" su elicotteri, con espletamento di attività di volo e aerosoccorso, presso Nuclei Elicotteri del territorio nazionale, sulla base di ordini di servizio, suddivisi di norma in turni mensili.

Lamentano, peraltro, come, a fronte dell'espletamento dei suddetti servizi, determinanti l'esposizione a permanenti fattori logoranti e stressogeni, non sia stato riconosciuto dall'Amministrazione dell'Interno alcun beneficio economico, né, sotto il profilo giuridico, di carriera e previdenziale.

Con il ricorso in epigrafe impugnano, pertanto, il silenzio rifiuto formatosi in ordine alle istanze a tali fini prodotte in data 26 ottobre 2007.

Deducono, quanto alla pretesa relativa alle indennità di volo e di aerosoccorso, la violazione dell'articolo unico del D.P.R. 6 marzo 1981, n. 141, e s.m. e degli articoli 6, 9 e 17 della legge 23 marzo 1983, n. 78; eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta; quanto, invece, alla richiesta di riconoscimento della specializzazione conseguita in qualità di aerosoccorritori S.A.F., con obbligo, per l'effetto, dell'adozione dei conseguenziali provvedimenti, la violazione

dell'art. 142, D. lgs. 13.10.2005, n. 217, eccesso di potere per sviamento, illogicità, contraddittorietà, disparità di trattamento.

Quanto, infine, al diritto di usufruire dei benefici previdenziali connessi al servizio prestato in volo, la violazione degli artt. 20 e 59 del D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092; in subordine, chiedono sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 141/1981 e s.m., degli articoli 6, 9 e 17 della legge 23 marzo 1983, n. 78, per violazione degli artt. 3, 36 e 97 Cost., nella parte in cui non prevedono il diritto degli aerosoccorritori SAF 2/B dei Vigili del Fuoco, al pari di altre categorie delle Forze Armate e dei Corpi anche civili dello Stato addetti alla sicurezza, svolgenti le medesime funzioni, di percepire l'indennità di volo e l'indennità di aerosoccorso.

Si è costituito in giudizio l'intimato Ministero dell'Interno, per il tramite della difesa erariale, senza, peraltro, spiegare scritti o documenti.

Il ricorso è stato ritenuto per la decisione alla Camera di Consiglio del 9 aprile 2008.

### **DIRITTO**

I ricorrenti, tutti dipendenti del resistente Ministero dell'Interno, in qualità di appartenenti al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, propongono gravame, ai sensi dell'art. 21 bis, legge 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto con legge 21 luglio 2000, n. 205, art. 2, per l'annullamento del silenzio serbato dall'Amministrazione resistente in ordine alla diffida a provvedere sulle istanze

presentate per ottenere l'indennità di volo ed aerosoccorso, oltre che il riconoscimento della specializzazione conseguita di Aerosoccorritori SAF 2/B, e dei correlativi benefici di carriera; introducono, altresì, distinte azioni di accertamento del diritto vantato dai medesimi a percepire le suddette indennità, nonché i correlativi benefici previdenziali, ed al riconoscimento della specializzazione di cui sopra, previa, ove necessaria, rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, con condanna alla liquidazione di quanto a tale titolo dovuto, con accessori come per legge.

Come noto, il giudizio disciplinato dall'art. 21-bis, della legge 21 luglio 2000 n. 205 è da collegare, sul piano logico-sistematico, al dovere imposto a tutte le amministrazioni pubbliche di concludere i procedimenti mediante l'adozione di provvedimenti espressi, nei casi in cui questi, giusta quanto previsto con l'art. 2, l. 7 agosto 1990 n. 241, debbano obbligatoriamente conseguire ad un'istanza ovvero ad un procedimento iniziato d'ufficio.

Peraltro, l'ammissibilità dello stesso giudizio postula pur sempre che a fronte della richiesta sussista l'esercizio di una potestà amministrativa, rispetto alla quale la posizione del privato si configura come di interesse legittimo e non di diritto soggettivo (c.fr. Cons. di Stato, Sez. IV, 22 maggio 2006, n. 3009)

Quanto all'interesse alla presente azione in ragione della posizione giuridica sottostante (diritto soggettivo e non interesse legittimo) di cui sono portatori i ricorrenti, nella parte in cui reclamano la

corresponsione di ulteriori emolumenti, ritiene il Collegio di spendere qualche ulteriore considerazione.

Secondo un tradizionale insegnamento giurisprudenziale, si è costantemente affermato che l'impugnazione del silenzio-rifiuto, secondo il rito speciale previsto dall'art. 21 bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 presuppone, ai fini dell'ammissibilità della domanda, la titolarità, in capo all'istante, di una situazione soggettiva di interesse legittimo, implicante, quindi, l'esercizio di potestà pubblica e non di diritto soggettivo (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Lazio, sez. III, 28 ottobre 2005 n. 9967 e sez. II-ter, 1° luglio 2005 n. 5417).

E' stato, in proposito, osservato come l'istituto sostanziale del silenzio e la disposizione normativa di cui al citato art. 21 bis, a tutela del privato nei confronti dell'inerzia dell'Amministrazione, non consentano di attrarre nel proprio seno quei procedimenti amministrativi, nell'ambito dei quali sia identificabile, in capo al privato, una posizione di diritto soggettivo, rimanendo, inoltre, al giudice preclusa la "conversione" d'ufficio della proposta impugnazione del silenzio-rifiuto in un'azione di accertamento, in quanto concretizzante una palese violazione del diritto di difesa delle parti, costituzionalmente tutelato.

Il principio in precedenza riportato merita convinta adesione, laddove venga esercitata una posizione giuridica sostanziale di diritto soggettivo, a fronte della quale, con ogni evidenza, il procedimento per la formazione del silenzio non può essere

utilmente esperito.

Pertanto, è inammissibile il ricorso ex art. 21-bis, della legge n. 1034 del 1971, proposto al fine di vedersi riconosciuta una pretesa che abbia natura di diritto soggettivo quale quella avente ad oggetto un credito patrimoniale, perché il giudizio disciplinato dalla norma indicata presuppone l'esercizio di una potestà amministrativa rispetto alla quale la posizione del privato si configura come interesse legittimo

Deve essere, pertanto, dichiarata l'inammissibilità del gravame nella parte in cui i ricorrenti, attraverso l'espedito del silenzio formatosi in ordine alle istanze per ottenere talune indennità, in sostanza reclamano la lesione di un diritto soggettivo, quale il pagamento di emolumenti, né l'esame della fondatezza delle stesse pretese può essere trattata in seno all'adito mezzo giurisdizionale, necessitando di apposito ruolo in udienza pubblica, per le ragioni sopra indicate.

Rimane da esaminare il capo di domanda, che invece, non sottendendo un diritto soggettivo, ma una posizione di interesse legittimo all'esercizio di pubblica potestà, attiene al silenzio formatosi sull'istanza presentata dai medesimi ricorrenti per ottenere il riconoscimento della specializzazione conseguita quali Aerosoccorritori S.A.F. 2/B, non essendo contestato che alle stesse istanze sia stato dato seguito.

Ritiene il Collegio, a questo punto, di precisare quale sia l'ambito cognitivo di cui al presente giudizio, anche alla luce della novella

introdotta all'art. 2, legge 241/1990, di cui all'art. 3, comma 6 bis, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con legge 14 maggio 2005, n. 80, nella parte in cui è previsto che "il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza".

Osserva il Collegio come la nuova formulazione della norma, pure avendo precisato che il rito speciale non possa più intendersi come unicamente rivolto a verificare l'illegittimità dell'inadempimento in correlazione con la sussistenza di un obbligo a provvedere, non abbia rimosso i limiti ai poteri cognitori propri del giudice amministrativo, attesa la preclusione per questi di ingerirsi in considerazioni circa l'an ed il quomodo del chiesto provvedimento, ove l'inerzia riguardi l'esercizio di potere discrezionale della P.A.

Va pure soggiunto come la cognizione circa la fondatezza della istanza debba essere espressamente richiesta dalla parte, e come, nel caso in cui l'attività sollecitata presupponga un complesso iter istruttorio, il giudice debba arrestare il proprio vaglio al solo accertamento dell'esistenza di un obbligo in capo alla P. A. di provvedere con atto esplicito, sia esso di segno positivo, negativo, ovvero interlocutorio.

Con riferimento al caso che ne occupa, se è indubitabile l'interesse dei ricorrenti, in relazione alla posizione di servizio dai medesimi vantata, alla attivazione del procedimento per il riconoscimento della conseguita specializzazione, quale presupposto per la corresponsione dei relativi benefici di carriera, non è per altrettanto ammissibile che il giudice possa sostituirsi alla competente



amministrazione, involgendo la chiesta ricognizione competenze tecniche proprie dell'Amministrazione interessata.

Come sopra delimitato, quindi, l'ambito cognitivo del presente giudizio, rileva il Collegio che, avuto riguardo al contegno omissivo dalla resistente Amministrazione dell'Interno osservato a fronte delle istanze proposte dagli odierni ricorrenti, la pretesa volta al conseguimento di una declaratoria di illegittimità del silenzio per l'effetto formatosi merita senz'altro accoglimento.

E' censurabile, invero, il comportamento dell'Amministrazione che ha lasciato senza alcun riscontro il sollecito presentato dal personale dipendente interessato, avendo, invece, essa l'obbligo, in aderenza ai principi di trasparenza regolanti l'attività amministrativa, di ostendere comunque le ragioni, ove sussistenti, impeditive di porre piena attuazione alle formulate richieste, ovvero quelle che hanno ritardato l'adozione dei conseguenti atti, fatto comunque salvo il potere di attivare, sia pure tardivamente, l'iter procedimentale necessario a tali fini.

Da quanto sopra deriva che l'intimata Amministrazione illegittimamente ha omesso di rispondere alle istanze dei ricorrenti, previa effettuazione delle valutazioni di competenza in ordine alle stesse, essendo invece tenuta a considerare la sussistenza o meno dei presupposti per il soddisfacimento delle richieste formulate, e di adottare di conseguenza, un motivato provvedimento al riguardo, sia esso di segno positivo, ovvero, di segno negativo, ovvero meramente interlocutorio, in ordine alla attivazione del necessario

iter procedimentale.

Conclusivamente, accertata l'illegittimità del comportamento inerte della Amministrazione resistente a fronte delle richieste dei ricorrenti, il ricorso è meritevole di accoglimento, nei limiti sopra indicati, e va, ulteriormente, dichiarato l'obbligo della stessa Amministrazione di provvedere, con espressa e motivata determinazione, secondo le modalità di cui in dispositivo.

Sussistono, peraltro, sufficienti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti, attesa la reciproca soccombenza.

**P.Q.M.**

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Sez. 1<sup>^</sup> bis, - dichiara il ricorso indicato in epigrafe, in parte inammissibile, ed in parte lo accoglie, e, per l'effetto, ordina al Ministero dell'Interno - Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, in persona del Comandante pro tempore di provvedere in ordine alle istanze dei ricorrenti entro il termine ritenuto congruo di trenta giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, o dalla sua notificazione a cura di parte.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma il 9 aprile 2008, in Camera di consiglio, con l'intervento dei sigg. magistrati:

Dott. Elia Orciuolo

- Presidente

Dott. Franco A. M. De Bernardi	- Consigliere
Dr. ssa Donatella Scala	- Consigliere, est.
IL PRESIDENTE	L'ESTENSORE

**RcIB CUB VV.F.**