



Avvocatura Generale dello Stato

*Via dei Portoghesi, 12
00186 Roma*

*Roma,
Partenza N.*

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

*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 riconosciuta 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 presti 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