CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **264/2015** (ECLI:IT:COST:2015:264)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **17/11/2015**; Decisione del **17/11/2015**
Deposito del **11/12/2015**; Pubblicazione in G. U. **16/12/2015**
Norme impugnate: Art. 9 della legge 23/03/1983, n. 78.
Massime: **38669**
Atti decisi: **ord. 103/2014**

ORDINANZA N. 264

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 23 marzo 1983, n. 78 (Aggiornamento della L. 5 maggio 1976, n. 187, relativa alle indennità operative del personale militare), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania nel procedimento vertente tra F.N. ed altri e il Ministero dell'interno – Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, con ordinanza del 30 gennaio 2014, iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima

serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione di F.N. ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 17 novembre 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Angelo Fiore Tartaglia per F.N. ed altri e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 30 gennaio 2014, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania – sezione quarta – ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 23 marzo 1983, n. 78 (Aggiornamento della L. 5 maggio 1976, n. 187, relativa alle indennità operative del personale militare), in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, nella parte in cui riconosce l'indennità di immersione esclusivamente al personale delle Forze armate e non anche a quello del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in possesso di analogo brevetto di sommozzatore e svolgente identiche mansioni di soccorso e salvataggio;

che la questione è sorta nel corso di un giudizio promosso da alcuni appartenenti al nucleo sommozzatori del Corpo nazionale dei vigili del fuoco operativi nella direzione regionale per la Campania, nei confronti del Ministero dell'interno – Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, per l'annullamento del provvedimento che aveva loro negato la corresponsione dell'indicata indennità di immersione;

che il rimettente, affermata la propria giurisdizione esclusiva trattandosi di controversia in materia di rapporti di lavoro in regime di diritto pubblico, riferisce che i ricorrenti nel processo principale lamentano di percepire l'indennità di immersione in misura nettamente inferiore a quella concessa al personale dei corrispondenti nuclei sommozzatori delle Forze armate e, per effetto di successive estensioni normative, anche a quello delle Forze di polizia ad ordinamento militare e civile, nonostante l'art. 1 della legge 9 luglio 1967, n. 573 (Estensione ai sommozzatori dei vigili del fuoco della indennità di immersione prevista per i sommozzatori delle forze armate e della pubblica sicurezza), stabilisca che «Con decorrenza dal 1° gennaio 1967, ai sommozzatori ed alle loro guide appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco è concessa l'indennità d'immersione nella medesima misura prevista per i sommozzatori e guide della Marina militare, dell'Esercito, dell'Aeronautica, del Corpo delle guardie di finanza e del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza»;

che il rimettente precisa, altresì, che il Ministero dell'interno non nega tale circostanza, ma deduce che l'incremento dell'indennità percepita dagli operatori subacquei del Corpo nazionale dei vigili del fuoco può derivare solo dalla contrattazione integrativa, previo intervento del legislatore che individui la necessaria copertura finanziaria, come sarebbe in parte già avvenuto, per effetto delle autorizzazioni di spesa contenute nell'art. 33, comma 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), e nell'art. 3, comma 156, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004);

che ad avviso del rimettente la norma denunciata, innovando rispetto al precedente regime, riconosce ai soli appartenenti alle Forze armate in possesso di brevetto militare di operatore subacqueo (nonché agli appartenenti alle Forze di polizia in analoga condizione d'impiego, grazie a successive estensioni) un'indennità supplementare mensile calcolata sull'indennità di impiego operativo, ancorché la riforma di cui al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217 (Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma

dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252), abbia inteso allineare l'ordinamento dei vigili del fuoco a quello del personale di altri corpi di polizia, e nonostante l'esistenza di un principio legislativo, enunciato nella richiamata legge n. 573 del 1967, che riconosce l'indennità di immersione anche ai sommozzatori dei vigili del fuoco;

che, sempre secondo il giudice a quo, questa situazione è sorta in quanto i contratti collettivi succedutisi nel tempo non hanno previsto, per l'indennità dei vigili del fuoco, incrementi analoghi a quelli che sono stati riconosciuti al personale delle Forze armate e delle Forze di polizia all'esito dei procedimenti negoziali previsti al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 (Attuazione dell'art. 2 della L. 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate);

che, ad avviso del TAR, il percorso finalizzato al progressivo allineamento retributivo, pur iniziato con la legge finanziaria 2003 e proseguito con la legge finanziaria 2004, non è stato completato, cosicché agli operatori subacquei dei vigili del fuoco è stata infine concessa, in sede di accordo integrativo del 22 novembre 2004, un'indennità individuale mensile lorda pari a 116,55 euro, inferiore a quella percepita dal personale sommozzatore di altre organizzazioni dello Stato;

che, quanto alla rilevanza della questione, il TAR osserva che la norma censurata impedirebbe di accogliere la domanda dei ricorrenti, poiché «nella sua formulazione attuale non contiene, con riguardo ai soggetti legittimati ad ottenere l'indennità in identica misura, previsioni rilevanti in relazione alla posizione dei sommozzatori dei vigili del fuoco»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, secondo il rimettente nel caso concreto non si tratterebbe di pronunciare «l'annullamento di norme contrattuali, ma di rilevare una violazione di norme primarie che disciplinano la specifica materia», giacché «la disciplina pattizia ha stravolto i principi contenuti nella legge del 1967, in quanto la successiva disposizione normativa di cui alla legge n. 78 del 23 marzo 1983, non ha previsto espressamente il personale dei vigili del fuoco tra i beneficiari della propria previsione»;

che, né l'estraneità del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, sotto il profilo funzionale e strutturale, alla categoria delle Forze armate e delle Forze di polizia, né il mantenimento di un comparto di negoziazione autonomo dal comparto sicurezza anche dopo la "ripubblicizzazione" del rapporto di lavoro del personale vigili del fuoco, varrebbero a giustificare, ad avviso del TAR, il vulnus all'art. 3 Cost. derivante dalla disparità di trattamento retributivo a sfavore dei vigili del fuoco in possesso del brevetto di sommozzatore, i quali svolgono compiti di soccorso in condizioni di calamità pubbliche e di incidenti rilevanti, pienamente equiparabili a quelli svolti dalle Forze dell'ordine;

che neppure varrebbe ipotizzare che, per effetto della delegificazione della materia, i decreti del Presidente della Repubblica di recepimento della contrattazione collettiva possano innovare la legislazione previgente, giacché «tale rilievo sarebbe inopponibile, qualora la denunciata disposizione normativa prevedesse l'equiparazione, […] , del personale sommozzatore dei vigili del fuoco a quell[o] delle Forze armate»;

che sussisterebbe altresì la violazione dell'art. 36 Cost., in quanto la disparità di trattamento retributivo dei vigili del fuoco sommozzatori, nonostante l'identità funzionale delle loro attività in relazione alle finalità di pubblica sicurezza e di pubblico soccorso perseguite dalle Forze di polizia, determinerebbe un vulnus al principio di corrispondenza della retribuzione alla qualità del lavoro prestato, considerato che l'indennità in parola è diretta a compensare particolari rischi e disagi;

che, infine, sarebbe leso anche il principio di cui all'art. 97 Cost., dal quale, secondo il

rimettente, deriverebbe il divieto implicito, anche in sede di contrattazione collettiva, di irragionevoli discriminazioni tra i pubblici dipendenti, non sorrette da alcun motivo plausibile e pertanto tali da compromettere il buon funzionamento della pubblica amministrazione, mortificando senza valide ragioni giustificatrici un determinato gruppo di lavoratori;

che, con atto depositato in cancelleria il 30 maggio 2014, si sono costituiti nel giudizio innanzi alla Corte i ricorrenti nel processo principale, i quali, dopo avere descritto le speciali mansioni a cui sono preposti i nuclei sommozzatori dei vigili del fuoco, hanno chiesto che la questione sia accolta, aderendo alle ragioni esposte dal rimettente;

che, con atto depositato in cancelleria il 15 luglio 2014, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza e, comunque, infondata nel merito;

che, secondo l'intervenuto, la norma impugnata avrebbe natura speciale, in quanto riferita alle indennità operative del personale militare, e non potrebbe comunque essere applicata al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, giacché le indennità da corrispondere a tale personale sono disciplinate dalla contrattazione collettiva in forza della "delegificazione" della materia operata dal d.lgs. n. 217 del 2005, che affida la definizione del trattamento retributivo fondamentale e accessorio a un apposito procedimento negoziale e vincola l'erogazione delle voci stipendiali alla disponibilità delle risorse stanziate annualmente dalla legge finanziaria;

che, sempre secondo l'intervenuto, proprio sulla base del sistema costruito dal legislatore, le leggi finanziarie per il 2003 e per il 2004 hanno autorizzato la destinazione di specifiche risorse al personale specialistico dei vigili del fuoco allo scopo di attuare il progressivo allineamento delle indennità, sicché ne deriverebbe il difetto di rilevanza della questione e, in ogni caso, la sua infondatezza, in quanto «l'attuale distinto trattamento economico dei ricorrenti presuppone, per l'integrale soddisfazione della pretesa volta alla equiparazione dell'indennità in questione, la necessità di una specifica previsione normativa, sulla base della contrattazione collettiva e dello stanziamento delle occorrenti risorse finanziarie e non può mai riferirsi all'art. 9 l. 78/1983»;

che, secondo la difesa dello Stato, la norma censurata non viola l'art. 3 Cost., in quanto non esiste un principio generale di equiparazione delle indennità, che sarebbe affermato solo in via apodittica dal rimettente, né viola l'art. 36 Cost., in quanto le funzioni svolte dai sommozzatori appartenenti al personale dei vigili del fuoco non sono sovrapponibili a quelle, peculiari, svolte a prevalenti scopi bellici dagli incursori subacquei delle Forze armate ai quali la norma impugnata attribuisce l'indennità, cosicché neppure sussisterebbe l'omogeneità delle rispettive situazioni giuridiche;

che sulla violazione dell'art. 97 Cost. l'intervenuto contesta l'esistenza di un unico "comparto sicurezza", che accomunerebbe le Forze armate, le Forze di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, essendo quest'ultimo inserito, invece, in un autonomo "comparto soccorso", e osserva altresì che, anche ad ammetterne l'esistenza, al relativo personale non sarebbe in ogni caso applicabile il principio di parità del trattamento contrattuale, in quanto l'art. 45, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), fisserebbe tale principio solo per il personale "contrattualizzato".

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Campania – sezione quarta – dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 23 marzo 1983, n. 78 (Aggiornamento della L. 5 maggio 1976, n. 187, relativa alle indennità operative del personale militare), in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, nella parte in cui riconosce l'indennità di immersione esclusivamente al personale delle Forze armate e non anche a quello

del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in possesso di analogo brevetto di sommozzatore e svolgente identiche mansioni di soccorso e salvataggio;

che, secondo il rimettente, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento retributivo a sfavore del personale dei vigili del fuoco in possesso del brevetto di sommozzatore, che svolge compiti di soccorso in condizioni di calamità pubbliche e di incidenti rilevanti, pienamente equiparabili a quelli svolti dal personale delle Forze armate nonché dal personale delle Forze di polizia ad ordinamento militare e civile, che beneficia della medesima indennità per effetto di successive estensioni normative;

che la norma violerebbe, altresì, l'art. 36 Cost., per il vulnus arrecato al principio di corrispondenza della retribuzione alla qualità del lavoro prestato, trattandosi di un'indennità volta a compensare particolari rischi e disagi, nonché l'art. 97 Cost., da cui deriverebbe il divieto implicito, anche in sede di contrattazione collettiva, di irragionevoli discriminazioni, tali da compromettere il buon funzionamento della pubblica amministrazione mortificando senza valide ragioni giustificatrici un determinato gruppo di lavoratori;

che la definizione del trattamento retributivo fondamentale e accessorio del personale dei vigili del fuoco è rimessa a un apposito procedimento negoziale –nell'ambito del comparto autonomo denominato «vigili del fuoco e soccorso pubblico» – che si conclude con l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica ed è vincolato dalla disponibilità delle risorse stanziate annualmente dalla legge finanziaria (artt. 34-38 e 80-84 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, recante «Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252»);

che gli accordi negoziali già riconoscono ai vigili del fuoco una indennità di immersione, sia pure, secondo quanto deduce il rimettente, economicamente inferiore a quella prevista per le Forze armate;

che, in particolare, la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), all'art. 33, comma 6, e la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), all'art. 3, comma 156, hanno stabilito appositi incrementi di risorse da destinare, con modalità e criteri da definire in sede di contrattazione integrativa, al personale dei vigili del fuoco in possesso di specializzazione di sommozzatore in servizio presso le sedi di nucleo;

che, in esecuzione di quanto disposto da ultimo dalla legge finanziaria 2004, l'Accordo integrativo del 22 novembre 2004 – relativo alla definizione delle modalità e dei criteri per l'attribuzione delle indennità al personale del settore aeronavigante, al personale specialista sommozzatore e nautico – ha previsto, nella Tabella 2 ad esso allegata, la corresponsione dell'indennità di operatore subacqueo nella misura di 319,84 euro mensili;

che, sebbene i ricorrenti nel giudizio principale si dolessero in effetti del trattamento ad essi riservato dalle norme primarie e secondarie che li riguardano direttamente, a loro giudizio discriminatorio rispetto a quello riconosciuto ai militari e agli appartenenti alle Forze di polizia, e sebbene l'ordinanza di rimessione non presenti insuperabili lacune nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento (a differenza di quanto rilevato da questa Corte nella sentenza n. 27 del 2015, che per tale ragione ha dichiarato inammissibile una questione del tutto analoga a quella in esame), la questione di legittimità costituzionale è stata erroneamente posta dal giudice a quo nei confronti di una disposizione, l'art. 9 della legge n. 78 del 1983, del tutto estranea alla categoria interessata dal giudizio principale ed esplicitamente riferita al solo personale delle Forze armate;

che, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, la disposizione impugnata, nel riconoscere l'emolumento in esame al personale delle Forze armate, non contiene alcun divieto implicito di riservare un trattamento analogo ad altre categorie di pubblici dipendenti e, in particolare, non impedisce che il riallineamento stipendiale sia raggiunto attraverso le apposite procedure negoziali;

che la norma denunciata dal rimettente è, pertanto, inidonea a sostenere l'oggetto della censura (sentenza n. 303 del 1992, per un caso analogo) e avrebbe potuto essere evocata, tutt'al più, quale tertium comparationis su cui misurare l'asserita lesione del principio di uguaglianza;

che l'inidoneità della norma censurata a costituire pertinente riferimento per la questione sollevata è confermata dalla considerazione che una sua eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale produrrebbe, paradossalmente, una inammissibile duplicazione di benefici dello stesso genere a favore del personale interessato, l'uno derivante dal trattamento proprio dei vigili del fuoco, l'altro dall'estensione ad essi dell'indennità riconosciuta ai militari (sentenza n. 146 del 2008, per un caso analogo);

che, in definitiva, la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza, stante l'inapplicabilità, nel giudizio principale, della norma ritenuta costituzionalmente sospetta (ordinanze n. 217 del 2003, n. 230 del 2000, n. 99 e n. 96 del 1999).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 23 marzo 1983, n. 78 (Aggiornamento della L. 5 maggio 1976, n. 187, relativa alle indennità operative del personale militare), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 dicembre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.