CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **27/2015** (ECLI:IT:COST:2015:27)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **CORAGGIO**
Camera di Consiglio del **11/02/2015**; Decisione del **11/02/2015**
Deposito del **03/03/2015**; Pubblicazione in G. U. **11/03/2015**
Norme impugnate: Art. 4 della legge 23/03/1983, n. 78.
Massime: **38255 38256**
Atti decisi: **ord. 157/2014**

SENTENZA N. 27

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 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 Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, nel procedimento vertente tra M.A. ed altri e il Ministero dell'interno con ordinanza del 29 maggio 2014, iscritta al n. 157 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella

Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione di M.A. ed altri, fuori termine, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto in fatto

1.− Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 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 non prevede l'attribuzione dell'indennità d'imbarco anche al personale dei vigili del fuoco operante su unità navali.

1.1.− Il rimettente premette, in punto di fatto, che i ricorrenti, tutti appartenenti al Corpo dei vigili del fuoco, operativi presso la Direzione regionale per la Calabria, sezione navale di Gioia Tauro, hanno impugnato il silenzio della pubblica amministrazione sulle loro istanze volte al riconoscimento dell'indennità in parola e delle relative maggiorazioni, chiedendo altresì accertarsi l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto al personale imbarcato dei Corpi militari e di polizia.

Riferisce poi il rimettente che l'amministrazione resistente, costituitasi in giudizio, ha depositato una nota del Ministero dell'interno, prot. n. 6216 del 16 aprile 2013, indirizzata al Comando provinciale dei vigili del fuoco di Reggio Calabria, con cui si afferma la non fondatezza della richiesta degli istanti.

1.2.− In punto di rilevanza, il TAR Calabria osserva che la nota è indirizzata al comando da cui i ricorrenti dipendono e non risulta ad essi notificata, il che imporrebbe di escludere che si sia verificata una sopravvenuta carenza d'interesse alla pronuncia sul ricorso.

Il giudizio, inoltre, anche se introdotto nella forma di un ricorso avverso il silenzio-rifiuto, introdurrebbe, in realtà, una domanda di accertamento del diritto all'indennità di imbarco, sottoposta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

1.3.− In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente afferma che la pretesa dedotta in giudizio dai ricorrenti si fonda sull'identità dell'attività esercitata a bordo delle imbarcazioni rispetto a quella svolta dal personale imbarcato delle Forze armate e di polizia, e che tale identità, oltre a non essere contestata dall'amministrazione resistente, dovrebbe ritenersi provata anche in ragione di «altre disposizioni, aventi un significativo rilievo sistematico».

In primo luogo rileverebbe il d.P.R. 28 novembre 2005, n. 300 (Regolamento concernente le modalità di istituzione e di gestione del registro delle navi e dei galleggianti in servizio governativo non commerciale delle amministrazioni dello Stato, previsto dall'articolo 4, comma 1, della legge 24 ottobre 2003, n. 321), il quale avrebbe previsto che – non dissimilmente dalle unità navali delle Forze armate e di polizia – anche quelle dei vigili del fuoco siano iscritte nel registro delle navi e dei galleggianti in servizio governativo non commerciale (NAVARM), presso il Ministero della difesa, con la conseguente acquisizione delle immunità e delle prerogative attribuite dagli artt. 32, 96 e 236 della Convenzione sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e recepita in Italia con legge 2 dicembre 1994, n. 689 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, nonché dell'accordo di applicazione

della parte XI della convenzione stessa, con allegati, fatto a New York il 29 luglio 1994).

Verrebbe in rilievo, poi, l'art. 244 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), il quale avrebbe chiarito quali sono i requisiti che un'imbarcazione deve possedere affinché possa essere considerata in servizio governativo: essi ricorrerebbero anche per quelle a disposizione dei vigili del fuoco.

Rileverebbe, infine, l'art. 19, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), che avrebbe riconosciuto anche per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco – analogamente a quanto già accaduto per le Forze armate e di polizia – la specificità del ruolo del personale imbarcato, in ragione della peculiarità dei compiti di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna.

Data l'equiparazione normativa tra l'attività navale svolta dal personale dei vigili del fuoco e quella compiuta dal personale delle Forze armate e di polizia, appare al TAR Calabria irragionevole la mancata attribuzione al primo dell'indennità riconosciuta al secondo.

Essa violerebbe il principio di eguaglianza, perché, «a fronte di attività lavorative sostanzialmente corrispondenti anche in ordine ai relativi rischi, responsabilità, mansioni e disagi (inclusa la peculiare incidenza sui rapporti familiari)», i vigili del fuoco sarebbero gli unici a non godere del beneficio in esame.

Sarebbe violato anche l'art. 36 Cost., perché, «una volta che il legislatore ha ritenuto equo uno specifico compenso per quasi tutti coloro che svolgano l'attività lavorativa quali "imbarcati" […] la mancanza di tale compenso […] rende non adeguata la retribuzione complessivamente percepita dal personale della categoria esclusa».

Infine sarebbe violato l'art. 97 Cost., poiché la mancata attribuzione dell'indennità di imbarco inciderebbe sulla qualità dell'attività lavorativa e dunque sulla qualità del servizio prestato.

2.− Con memoria depositata il 21 ottobre 2014 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata.

2.1.− Pur nella considerazione che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco costituisce oggi una delle componenti operative del sistema sicurezza in quanto svolgente attività di preminente interesse pubblico, di tutela della vita umana e di incolumità delle persone, dei beni e dell'ambiente, assicurati in modo uniforme sul territorio nazionale attraverso funzioni di prevenzione incendi e soccorso tecnico urgente, vi sarebbe una «radicale differenza strutturale e ordinamentale di tale componente rispetto al comparto sicurezza-difesa», tale da non consentire di affermare la parità funzionale tra le mansioni svolte, né il diritto al godimento di un medesimo trattamento economico.

Il Corpo in parola, infatti, svolgerebbe compiti diversi da quelli attinenti alla prevenzione e repressione dei reati, alla sicurezza delle istituzioni, alla difesa militare, propri degli organismi inclusi nel comparto sicurezza e difesa.

La Corte costituzionale con l'ordinanza n. 342 del 2000 avrebbe già sottolineato la differente natura degli ordinamenti considerati e chiarito che, attesa «la diversità esistente, sotto il profilo strutturale e funzionale, tra le categorie di dipendenti messe a confronto, risulta improponibile e ingiustificata la pretesa di estendere, in nome del principio di eguaglianza, agli

appartenenti al Corpo dei vigili del fuoco la attribuzione di una singola componente retributiva prevista dalle specifiche norme relative agli appartenenti alle forze di polizia».

La «delegificazione» della disciplina del rapporto di impiego dei vigili del fuoco avrebbe, poi, rimesso la definizione degli aspetti economici ad un apposito procedimento negoziale, intercorrente tra una delegazione di parte pubblica e una delle organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale, che si conclude con l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica.

Né il rimettente avrebbe addotto alcun argomento idoneo a mettere in dubbio l'idoneità delle norme legislative in vigore ad assicurare ai vigili del fuoco, attraverso i previsti procedimenti contrattuali, un trattamento economico correlato alla qualità e quantità del lavoro svolto.

3.− Con memoria depositata nella cancelleria della Corte l'11 novembre 2014 si sono costituite le parti private, ricorrenti nel giudizio a quo, le quali hanno riproposto e sviluppato le argomentazioni spese dal TAR Calabria nell'ordinanza di rimessione.

In particolare, hanno sottolineato l'irragionevolezza del disposto normativo censurato, che, pure a fronte di una attività identica a quella delle Forze armate e di polizia, esclude dalla percezione dell'indennità d'imbarco gli appartenenti al Corpo dei vigili del fuoco.

Se è vero che tra i Corpi in questione permane una «diversità funzionale e strutturale», essa non rileverebbe ai fini del presente giudizio di costituzionalità: «le differenze ontologiche» esistenti tra le categorie in comparazione non varrebbero a differenziare la posizione del personale specialista nautico dei vigili del fuoco.

In favore dei quest'ultimo la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) avrebbe riconosciuto speciali risorse finanziarie. Il percorso «finalizzato al progressivo allineamento retributivo» alle Forze di polizia sarebbe proseguito con l'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).

L'art. 23, comma 1, del contratto collettivo nazionale di lavoro, comparto delle amministrazioni autonome dello Stato ad ordinamento autonomo 2002-2005, poi, avrebbe previsto un'indennità per il personale che, in possesso dei relativi brevetti, svolge le mansioni di padrone di barca, motorista navale e comandante d'altura, demandando alla contrattazione integrativa la sua determinazione concreta.

Il conseguente accordo integrativo nazionale del 22 novembre 2004 avrebbe fissato tale indennità in euro 116,55 lordi mensili, quindi in misura non completamente «sovrapponibile» a quella percepita dalle altre Forze armate e di polizia.

Tale differenza determinerebbe, in presenza di una identica attività lavorativa, una violazione dei principi di eguaglianza, adeguatezza della retribuzione e buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Considerato in diritto

1.− Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 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 non prevede l'attribuzione dell'indennità d'imbarco anche al personale dei vigili del fuoco operante su unità navali.

La norma censurata, secondo il rimettente, violerebbe il principio di eguaglianza perché riconosce alle Forze armate e di polizia ma non ai vigili del fuoco il beneficio in questione, pure a fronte di attività lavorative sostanzialmente corrispondenti anche in ordine a rischi, disagi, responsabilità e mansioni.

Sarebbero violati anche gli artt. 36 e 97 Cost., perché, una volta ritenuto equo uno specifico compenso per coloro che svolgono l'attività lavorativa quali imbarcati, il suo mancato riconoscimento, rispettivamente, renderebbe non adeguata la retribuzione complessiva percepita dal personale della categoria esclusa e inciderebbe sulla qualità del servizio prestato.

2.− Va dichiarata, in via preliminare, l'inammissibilità della costituzione delle parti private, avvenuta l'11 novembre 2014 e quindi oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 41 del 1° ottobre 2014, fissato in via perentoria dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenza n. 364 del 2010; ordinanze n. 11 del 2010, n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008).

3.− La questione sollevata è inammissibile per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento (sentenze n. 251, n. 165 e n. 17 del 2014, n. 114 del 2013, n. 356 del 2010, n. 16 del 2008; ordinanze n. 194 del 2014, n. 276 del 2013, n. 307 del 2011 e n. 434 del 2005).

Il giudice rimettente si è limitato a censurare la disposizione impugnata, che attribuirebbe l'indennità di imbarco al personale delle Forze armate e di polizia ma non ai vigili del fuoco.

In realtà, in primo luogo, i destinatari della norma censurata sono solo gli appartenenti alle Forze armate, mentre l'estensione al personale delle Forze di polizia è avvenuta con ulteriori disposizioni di legge, che fissano peculiari equiparazioni tra i gradi o rimandano a specifiche tabelle, come l'art. 3, commi 18-bis e 18-quater, del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387 (Copertura finanziaria del d.P.R. 10 aprile 1987, n. 150, di attuazione dell'accordo contrattuale triennale relativo al personale della Polizia di Stato ed estensione agli altri Corpi di polizia) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 1987, n. 472, e l'art. 11 del d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395, recante «Recepimento dell'accordo sindacale del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato) e del provvedimento di concertazione del 20 luglio 1995 riguardante le Forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della Guardia di finanza)», in seguito modificato dall'art. 13 del d.P.R. 18 giugno 2002, n. 164 (Recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e dello schema di concertazione per le Forze di polizia ad ordinamento militare relativi al quadriennio normativo 2002-2005 ed al biennio economico 2002-2003).

L'art. 4 censurato, poi, per la concreta determinazione dell'indennità d'imbarco agli ufficiali e sottoufficiali, rimanda in termini percentuali variabili a quella di impiego operativo prevista dal primo comma dell'art. 2 della medesima legge, e alla tabella allegata, che diversifica la misura a seconda del grado del militare e che è stata più volte modificata con i decreti di recepimento dei contratti collettivi succedutisi nel tempo, quali l'art. 5 del d.P.R. 31 luglio 1995, n. 394 (Recepimento del provvedimento di concertazione del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle Forze armate − Esercito, Marina e Aeronautica), l'art. 5 e la Tabella 1 allegata al d.P.R. 13 giugno 2002, n. 163 (Recepimento dello schema di concertazione per le Forze armate relativo al quadriennio normativo 2002-2005 ed al biennio economico 2002-2003), e ancora l'art. 9 del d.P.R. 16 aprile 2009, n. 52 (Recepimento del

provvedimento di concertazione per le Forze armate, integrativo del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 171, relativo al quadriennio normativo 2006-2009 e al biennio economico 2006-2007).

Non solo il rimettente ha completamente omesso l'esame di tali disposizioni, ma non ha neanche preso in considerazione quelle, di fonte legale e negoziale, relative allo specifico trattamento economico accessorio riconosciuto al personale nautico dei vigili del fuoco.

In particolare, il rimettente non ha considerato gli artt. 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 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, nel dichiarato obiettivo di progressivo allineamento al trattamento stipendiale delle Forze di polizia, da realizzarsi in sede di contrattazione collettiva, hanno istituito per i vigili del fuoco un'indennità per le attività svolte a bordo delle imbarcazioni funzionalmente analoga a quella prevista dalla norma censurata per le Forze militari ed estesa, da altre disposizioni, a quelle di polizia.

Infine non sono state prese in esame le pertinenti disposizioni della contrattazione collettiva, cui rinviano tanto le norme richiamate per la fissazione della misura dell'indennità in parola, quanto gli artt. da 34 a 38 del 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) per la determinazione dell'intero trattamento economico dei vigili del fuoco.

Le gravi lacune dell'ordinanza di rimessione minano l'iter logico argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza dell'odierna questione di legittimità costituzionale e determinano, pertanto, la sua inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 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 Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta 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.