



TAR Lazio – Sez. I bis, Sent. n. 4953 del 04.03.2009

omissis

FATTO

Con atto notificato il 10 novembre 1995 e depositato il successivo giorno 30, il SIV e MP – sindacato italiano veterinari di medicina pubblica - ha impugnato:

a) la nota n. 7550 del 10 agosto 1995 con la quale la Presidenza del consiglio dei ministri – dipartimento della funzione pubblica – in risposta all’atto di diffida con il quale il sindacato chiedeva di adottare un formale atto di indirizzo rivolto a garantire la corretta ed uniforme applicazione dell’art. 55 del DPR 270/1987 e dell’art. 46 del DPR 384/1990, riguardanti la corresponsione dell’indennità di polizia giudiziaria al personale dipendente del S.S.N. – rispondeva di non doversi discostare dalle indicazioni già fornite con le circolari nn. 10705/1987 e 73343/1991;

b) la circolare n. 10705/1987 nella parte in cui sostiene che l’indennità in esame non spetta al personale medico;

c) la circolare del D.F.P. n. 73343/1991 nella parte in cui, in relazione alle indennità di cui agli artt. 44 e segg. del DPR 384/1990, si limita a fissarne i criteri di erogazione.

Come seguono i vizi dedotti in ricorso:

1) violazione e falsa applicazione dell’art. 55 del DOPR 270/1987 e dell’art. 46 del DPR 384/1990;

1.1) la norma di cui all’art. 55 citato in rubrica non consente discriminazioni di sorta tra il personale medico e non medico perché essa identifica tutto il personale che abbia ricevuto dagli organi competenti la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria;

2) violazione e falsa applicazione dei medesimi articoli citati al punto 1) in relazione all’art. 57 c.p.p. ed all’art. 111 del DPOR 270/1987:

2.1) l’art. 55 del DPR 270/1987 stabilisce che l’indennità di polizia giudiziaria in misura generale ed autosufficiente e non esige quindi l’intervento o l’applicazione di una norma di rinvio;

2.2) ai sensi dell’art. 111, l’art. 55 risulta solo escluso dall’area di applicabilità di alcuni specifici sistemi di contrattazione previsti invece per altri e diversi istituti retributivi propri del settore medico, ma ciò non esclude che l’art. 55 disciplini un istituto che va considerato comune a tutto il comparto sanitario;

3) violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 36 della Costituzione:

3.1) le funzioni di polizia giudiziaria comportano per il dipendente oneri e responsabilità ai quali le norme contrattuali hanno dato riscontro prevedendo un’apposita indennità;



3.2) la mancata corresponsione di quella indennità viola i principi fondamentali in tema di non discriminazione tra personale medico e non medico;

3.3) si omette di corrispondere un compenso per le funzioni di polizia giudiziaria che il veterinario esercita nel pubblico interesse;

4) eccesso di potere per irrazionalità e contraddittorietà:

4.1) sarebbe stato opportuno che il dipartimento della funzione pubblica non si “adagiasse” su precedenti deliberazioni ma adottasse concretamente un atto idoneo a fugare ogni dubbio sull’interpretazione delle suddette norme.

Si è costituita l’Avvocatura di Stato.

All’udienza del 4 marzo 2009 la causa è stata spedita in decisione

DIRITTO

L’odierno ricorrente, in qualità di sindacato rappresentativo degli interessi di categoria dei medici veterinari, propone al giudice amministrativo questione interpretativa dell’art. 5, DFPR 270/1987. La norma regolamentare di cui al suddetto art. 55 ha introdotto nel comparto sanità un’indennità di polizia giudiziaria che, per tabulas, era riferita al personale non medico. Il suo importo annuo venne elevato da £ 1.000.000 a £ 1.400.000 dall’art. 46, 2° comma, DPR n. 384 del 1990.

La questione di che trattasi è stata ampiamente trattata dal giudice amministrativo con pronunce non uniformi.

Con decisione 1° gennaio 2005 n. 30 la quinta sezione del Consiglio di Stato ha sottoposto a riesame critico un precedente suo indirizzo favorevole al riconoscimento dell’indennità in oggetto a tutti i soggetti dell’area medica o non ed è pervenuta ad una diversa conclusione, ribadita in una successiva decisione (sez. V, 11 marzo 2005 n. 1030).

Con una più recente sentenza (n. 376/2009), sempre la quinta sezione del C.d.s. ha confermato l’indirizzo interpretativo (negativo) inaugurato nel 2005.

Il Collegio non ravvede motivi per discostarsi da tale ultimo orientamento.

Come chiarito dalla giurisprudenza in commento, il DPR n. 68 del 5 marzo 1986 (ai commi 5 e 6 dell’art. 6) ebbe a precisare che nel comparto sanitario era “istituita un’apposita area negoziale per la professionalità medica, concernente i medici chirurghi e veterinari” e che in tale area di contrattazione dovevano essere negoziati “tutti gli istituti nessuno escluso, relativi all’assetto normativo e retributivo della categoria medica”.

L’evoluzione normativa successiva al D.Lvo n. 29 del 1993 ha confermato, anche sotto il nuovo regime contrattualizzato, l’originaria scelta di istituire una separata area negoziale per i medici ed i veterinari.



In coerenza con le previsioni del decreto n. 68 del 1986, il DPR n. 279/1987, adottato sulla base di specifico accordo collettivo, costa di due parti distinte ed autonome (la prima riguarda il personale non medico (artt. 1-73), la seconda quello medico e veterinario (artt. 74-111))

L'art. 55, compreso nella prima parte, ha previsto l'indennità di polizia giudiziaria a favore del personale cui fosse stata attribuita dall'autorità competente la qualifica di agente od ufficiale di polizia giudiziaria, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, in relazione alle funzioni ispettive e di controllo previste dall'art. 27 del decreto del DPR 24 luglio 1977 n. 616.

A superare una rigida divisione di disciplina tra aree del personale dello stesso comparto sanità ha provveduto l'art. 111 del DPR n. 270 del 1987 che ha individuato gli "istituti comuni", omettendo di richiamare l'art. 55 riservato al personale non medico.

La tesi della ricorrente (rinvenibile anche nella decisione del C.d.s. n. 5151 del 2007, successiva alla decisione del medesimo Consesso n. 30 del 2005) trova ostacolo nella letterale formulazione dell'art. 111 che, nell'individuare gli istituti per i quali si doveva svolgere la contrattazione decentrata, di cui all'articolo 6, comma 9, D.P.R. n. 68/1986, ha preso a riferimento solamente quelli "comuni" alle due aree e non anche i restanti istituti.

L'art. 92 del DPR n. 270 del 1987 ha riconosciuto un'indennità medico-veterinaria, ispezione, vigilanza e polizia veterinaria, alternativa a quella di cui all'art. 55, anche se il primo (art. 92 citato) dei due istituti non era perfettamente equivalente al secondo (art. 55 menzionato) in quanto aveva ingresso soltanto per coloro che non avessero indicato di esercitare attività libero professionale (è quanto evidenziato dagli appellanti).

Ciò non può indurre ad affermare che sia stata consumata una disparità di trattamento a fronte di attribuzione di funzioni equivalenti.

L'accordo del 1987, che ha preceduto l'adozione del DPR n. 270, è stato il frutto di una negoziazione tra la delegazione pubblica e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative costituite nell'ambito di ciascuna delle due aree.

Non era impedito regolamentare in modo differenziato situazioni lavorative non riconducibili alla medesima area di contrattazione e chiaramente non identiche, dovendosi aver riguardo al complessivo assetto normativo e retributivo di ciascuna categoria.

A fronte di distinte posizioni lavorative cede ogni richiamo al principio di omogeneizzazione e di parità di trattamento ed alla necessità di una lettura adeguata delle norme regolamentari da applicarsi.

Alle argomentazioni sviluppate dal Consiglio di Stato con sentenza n. 376/2009 (appena sopra esposte), il Collegio soggiunge le proprie.

Va considerato che l'art. 55 del DPR 270 del 1987 prevede l'indennità di polizia giudiziaria in favore del personale a cui sia stata attribuita dall'autorità competente la qualifica di agente od



ufficiale di polizia giudiziaria. La fonte normativa è chiara: serve uno specifico atto di attribuzione di tale qualifica.

Ebbene, non è dato conoscere in ricorso chi siano, nel caso di specie, i veterinari in possesso di tale qualifica.

Il sindacato agisce in giudizio in favore di una categoria i cui componenti non è dimostrato che abbiano tutti detta qualifica; la sentenza, pertanto, ove anche favorevole, conterrebbe una mera (inammissibile) enunciazione di principio (del tipo: giurisdizione oggettiva) senza la individuazione di soggetti rientranti in casi concreti; laddove tale individuazione spetta esclusivamente all'autorità competente (id est, il Prefetto). E' bene chiarire, in proposito, proprio con riguardo all'atto di attribuzione della qualifica, che se un soggetto ha tale qualifica di polizia giudiziaria per legge, nulla a lui dovrebbe spettargli, rientrando i compiti connessi a detta qualifica fra quelli già considerati per determinare la retribuzione.

Ed invero, l'art. 55 in commento (assegnazione di indennità in aggiunta allo stipendio e intervento dell'autorità competente) può avere un senso, ad avviso del Collegio, solo in quanto l'attribuzione della qualifica di agente o ufficiale di p.g. non sia già assegnata dalla legge, ma costituisca un quid pluris che la competente autorità ritenga di aggiungere, sempre che lo faccia, ai compiti già spettanti.

Va soggiunto, a conforto della argomentata tesi negativa, che:

-l'art. 60 C.C.N.L. sottoscritto il 12 settembre 1996 per la dirigenza medica e veterinaria, nel prevedere la costituzione di un apposito fondo per il finanziamento dell'indennità di specificità medica e della retribuzione di posizione della dirigenza medica e veterinaria, richiama soltanto gli artt. 53 e 54 del più volte citato DPR 270/1987 ma non anche il successivo 55; mentre per la costituzione dell'analogo fondo per il finanziamento del trattamento accessorio del personale dirigenziale non medico (art. 60 C.C.N.L. sottoscritto il 12.9.1996) viene espressamente inclusa anche l'indennità di polizia giudiziaria di cui all'art. 46 DPR n. 384/1990;

-soltanto con la sottoscrizione del contratto collettivo del 3 novembre 2005 è stata prevista la spettanza dell'indennità di polizia giudiziaria al personale dell'area medica; tale circostanza conferma l'inesistibilità, fino ad una certa data, di quella specifica indennità alla dirigenza dell'area medica e veterinaria.

Infondato s'appalesa anche il richiamo all'art. 36 Cost.: ed invero, il principio di proporzionalità e sufficienza di cui al citato articolo, richiamato dalla ricorrente, va riferito al trattamento economico complessivo e non al singolo istituto retributivo.

Va, infine, rilevata (ma tale circostanza è ulteriore rispetto al ravvisato profilo di infondatezza del ricorso e semmai tranciante in punto di non accoglibilità del medesimo) la tardività oltre che la carenza di interesse alla proposizione del ricorso in esame.



Il gravame è stato proposto a distanza di anni dall'inizio di operatività ed applicazione delle disposizioni regolamentari contestate ed interpretate in senso contrario alle tesi della ricorrente già con circolare della Funzione Pubblica n. 10705/300 del 2 maggio 1987.

Tardiva è anche l'impugnativa della circolare in parola siccome risalente al 1987. Circolare che questo Collegio ritiene, peraltro, sfornita di diretta attitudine lesiva e suscettiva, pertanto, di essere impugnata (non autonomamente, come avvenuto nella presente fattispecie, bensì) soltanto con l'atto applicativo di cui, però, non v'è traccia in petitum.

In conclusione, il ricorso in esame non è meritevole di accoglimento e va, pertanto, respinto.

Le considerate oscillazioni giurisprudenziali, giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio sez. I^a bis, respinge il ricorso meglio in epigrafe specificato.

Spese compensate.

Così deciso, in Roma, dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio sez. I^a bis nella Camera di Consiglio del 4 marzo 2009, con l'intervento dei sigg.ri Magistrati:

omissis