

N. 07718/2025 REG.PROV.COLL.

N. 10586/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10586 del 2021, proposto dai signori -OMISSIS- e dal SIM – Sindacato Italiano Militari Carabinieri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Michele Bonetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Ministero della difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, e il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato di Roma, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; il Ministero dell'interno, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

nelle parti specificate in ricorso,

- dell'atto del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri n. 122/4-2-2020 prot. del 24.08.2021, di rigetto delle domande avanzate dai ricorrenti ai fini del computo nell'orario di lavoro straordinario del tempo dedicato al pasto nei servizi di ordine pubblico fuori sede quando il vitto è consumato nella medesima struttura in cui si è alloggiati;

- dell'atto del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri n. 122/4-2-2020 prot. del 24.08.2021, di rigetto della domanda dei ricorrenti volta ad ottenere copia della circolare n. 176/3-1-2020 prot. del 21.01.2021;

- della circolare n. 176/3-1-2020 prot. del 21.01.2021;

- di tutti gli atti prodromici e consequenziali a quelli impugnati, anche non conosciuti, nella parte in cui, anche interpretata, non riconoscono il diritto dei ricorrenti a vedersi computato il periodo di consumazione del pasto al fine dello straordinario.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della difesa e del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 11 aprile 2025 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – I ricorrenti riferiscono di essere Carabinieri con diversi anni di servizio e di svolgere prevalentemente servizio di ordine pubblico fuori sede, ovvero in località poste in comuni diversi dalla sede di assegnazione, anche per lunghi periodi.

2. – Gli istanti premettono che, per compensare i disagi del servizio fuori sede, l'art. 10 del D.P.R. n. 147/1990 prevede la corresponsione di un'indennità, poi rideterminata con l'art. 49 del D.P.R. n. 164/2002, che viene erogata come diaria linda intera laddove il servizio richieda il pernottamento fuori sede (turno intero), applicandosi altrimenti una riduzione del 30% (turno ridotto).

Il citato art. 10 del D.P.R. n. 147/1990, al comma 2, lett. e), obbliga il personale in servizio di ordine pubblico fuori sede a «*consumare il vitto fornito dall'amministrazione e ad alloggiare in locale messo a disposizione dalla stessa*».

3. – I ricorrenti deducono che nel corso degli anni, per effetto di direttive del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, ai dipendenti impiegati in servizio di ordine pubblico fuori sede il tempo per il pasto è sempre stato riconosciuto come utile ai fini del computo del lavoro straordinario, e ciò in considerazione dell'obbligo di legge posto in capo ai Carabinieri di rimanere a disposizione dell'Amministrazione anche durante la consumazione del pasto. Dunque, fino a gennaio 2021, le circolari dedicate all'argomento stabilivano che «*l'ora dedicata al pasto, ove eccedente l'orario ordinario, è da conteggiare utilmente ai fini del computo della prestazione di lavoro straordinario*».

4. – Tale orientamento sarebbe mutato a partire dal mese di gennaio 2021.

4.1. – Con la circolare del 21.01.2021, il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, facendo seguito alla circolare n. 237/4-2008 del 14.05.2009, ha chiarito che «*la disciplina di cui alla*

circolare a seguito prevede che al personale impiegato in servizio di O.P. fuori sede siano utilmente conteggiati, quale orario di lavoro:

- tutti i periodi di viaggio (di andata e ritorno);

- l'ora per la consumazione del pasto, purché abbia al seguito l'equipaggiamento necessario per lo svolgimento dello specifico servizio e, conseguentemente, si trovi in una condizione di disagio», precisandosi, «[i]n relazione ad alcuni quesiti pervenuti in materia, volti a conoscere se “l'ora dedicata al pasto nei servizi di OP fuori sede sia da computare nell'orario di lavoro quando il vitto è consumato nella medesima struttura ove il personale è alloggiato”», che tale ipotesi:

«- non contempla quella condizione di disagio che la disposizione sopra richiamata ha inteso valorizzare;

- è assimilabile al caso in cui il personale usufruisce della mensa nella propria caserma prima di intraprendere il servizio, ovvero, immediatamente dopo avervi fatto rientro» e che, dunque, «allo scopo di assicurare uniformità di trattamento, si chiarisce che, nei servizi OP fuori sede, quando il personale consuma i pasti nella medesima struttura ove alloggia (sia essa militare o civile), tale intervallo di tempo non deve essere computato nell'orario di servizio ai fini della maturazione del lavoro straordinario».

4.2. – Con diffide del SIM del 11.05.2021 e dei singoli ricorrenti del 11.06.2021 e del 16.06.2021, è stato chiesto al Comando generale dell’Arma di rivedere la propria posizione in ordine al computo come lavoro straordinario del tempo dedicato al pasto durante lo svolgimento del servizio di ordine pubblico fuori sede e al riconoscimento delle conseguenti differenze retributive.

4.3. – Con nota del 24.08.2021, l’Amministrazione ha riscontrato, rigettandole, le suddette diffide, spiegando che «*la circolare n. 176/3-1-2020 di prot. datata 21 gennaio 2021 dell’Ufficio Trattamento Economico del Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri, ha solo chiarito che, nei servizi di Ordine Pubblico fuori sede, quando il personale consuma il vitto nella medesima struttura ove alloggia (sia militare che civile) il tempo dedicato al pasto non è computato nell’orario di lavoro. Al contrario, il beneficio continua ad essere riconosciuto quando il vitto viene consumato in itinere (sosta per il pranzo prima di raggiungere il luogo d’impiego ovvero durante il rientro alla sede del reparto/struttura ove si alloggia)*».

5. – Con ricorso notificato il 20.10.2021 e depositato il 28.10.2021, il SIM e i Carabinieri in epigrafe indicati hanno impugnato i succitati atti dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale e ne hanno chiesto l’annullamento.

Con il primo motivo si deduce l’eccesso di potere per contraddittorietà tra atti dell’Amministrazione, la violazione del principio di buona e imparziale amministrazione e la violazione dell’art. 10 del D.P.R. n. 147/1990, dell’art. 49 del D.P.R. n. 164/2002 e dell’art. 97 della Costituzione: i ricorrenti sostengono che, a differenza da quanto sostenuto dall’Amministrazione con la circolare del 21.01.2021, l’invocato computo del tempo di consumazione del pasto nell’orario di lavoro straordinario non avrebbe la funzione di indennizzare il disagio del dipendente, indennizzo a cui già provvede l’erogazione di cui all’art. 10 del D.P.R. n. 147/1990, ma di retribuire il dipendente stesso per tutto il tempo (compreso quello di consumazione del pasto) durante il quale esso è obbligato ad essere a disposizione dell’Amministrazione e non è quindi libero di dedicarsi alle proprie attività di vita extralavorativa; sarebbe inoltre irragionevole l’equiparazione della posizione del personale impegnato in servizi di ordine pubblico fuori sede con quello che usufruisce

della mensa della propria caserma prima di intraprendere il servizio ovvero immediatamente dopo aversi fatto rientro.

Con il secondo motivo vengono dedotti l'eccesso di potere per contraddittorietà tra atti dell'Amministrazione, la violazione del principio di buona ed imparziale amministrazione e la violazione del legittimo affidamento: i ricorrenti si dolgono del fatto che con gli atti impugnati l'Amministrazione ha imposto un'interpretazione delle norme vigenti (e in particolare dell'art. 10, co. 2, lett. e), del D.P.R. n. 147/1990) in aperta contraddizione con l'interpretazione seguita per oltre quindici anni, come reso evidente dalla circolare n. 333-G/2.1.84 del 21.10.2008 e dalla nota n. 238 del 14.05.2009, determinandosi così ai danni dei ricorrenti un'irragionevole lesione del legittimo affidamento negli stessi maturato nel corso degli anni.

6. – L'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per resistere al ricorso.

7. – In vista della discussione della causa, le parti hanno scambiato memorie e repliche.

Con memoria del 10.03.2025, l'Amministrazione resistente ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per genericità delle allegazioni formulate, che non consentirebbero di verificare per ciascuno dei militari ricorrenti l'effettiva sussistenza della situazione (la consumazione di pasti durante lo svolgimento del servizio di ordine pubblico fuori sede) alla quale è collegata la pretesa fatta valere in giudizio, non potendo la domanda giudiziale valere "per l'avvenire", in mancanza della prova di un'attuale lesione di diritti o interessi; ha inoltre eccepito l'inammissibilità del ricorso per quanto attiene alla posizione del SIM, dovendo escludersi la legittimazione del sindacato a far valere in nome proprio diritti o interessi dei lavoratori; sotto un terzo profilo, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in ordine all'impugnazione della circolare del 21.01.2021, trattandosi di una circolare meramente interpretativa. Il Ministero resistente ha quindi preso posizione sul merito delle doglianze di parte ricorrente, eccependo in subordine la maturazione della prescrizione quinquennale sulle pretese relative alle differenze retributive per lavoro straordinario.

8. – Alla camera di consiglio del 11 aprile 2025, le parti hanno discusso la causa, che è stata quindi trattenuta in decisione.

9. – Il collegio condivide l'eccezione di inammissibilità della domanda del SIM sollevata dall'Amministrazione resistente.

Infatti, come ritenuto dalla giurisprudenza, i sindacati, a differenza degli ordini professionali, non hanno in giudizio l'automatica rappresentanza istituzionale degli interessi della categoria. Dunque, indipendentemente dalle autoqualificazioni statutarie, essi non possono essere considerati come portatori, ciascuno, di un proprio compito generale di difesa, anche in giudizio, dell'interesse dell'intera categoria unitariamente considerata. Infatti, l'istituzionalizzazione presuppone un'attribuzione *ex lege* (e non in base ad una mera norma statutaria) della tutela di interessi di tutti gli appartenenti a un gruppo sociale, e in loro luogo, siano essi iscritti o meno (cfr. Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2013, n. 3033; Id., sez. VI, 18 aprile 2012, n. 2208; TAR Lazio, Roma, sez. II, 19 luglio 2013, n. 7332).

10. – Le rimanenti eccezioni di inammissibilità del ricorso, invece, non sono fondate.

I Carabinieri ricorrenti hanno fatto valere in giudizio non un interesse all'annullamento di un provvedimento amministrativo, ma un diritto soggettivo (al riconoscimento del computo del tempo di consumazione del pasto durante i servizi di ordine pubblico fuori sede nell'orario di lavoro straordinario) in una materia rimessa alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Peraltro, è la stessa Amministrazione, nella memoria del 10.03.2025 (pag. 5), a riconoscere che gli istanti svolgono servizi di ordine pubblico fuori sede e percepiscono la relativa specifica indennità, mentre con la nota del 24.08.2021 la medesima Amministrazione ha rigettato, con un unico atto (del quale i ricorrenti oggi si dolgono), tutte le domande degli odierni istanti volte al riconoscimento del beneficio di cui in questa sede si controverte.

La domanda, così come formulata, è dunque ammissibile e deve essere scrutinata nel merito.

11. – E nel merito, la domanda è infondata.

11.1. – Il personale impiegato in servizi di ordine pubblico al di fuori della propria sede di servizio percepisce, come si è visto, l’indennità di cui agli artt. 10 del D.P.R. n. 147/1990 e 49 del D.P.R. n. 164/2002.

Ai sensi dell’art. 10, co. 2, lett. *e*), del D.P.R. n. 147/1990, detto personale è obbligato a consumare il vitto fornito dall’Amministrazione e ad alloggiare in locale messo a disposizione da quest’ultima.

11.2. – Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, l’interpretazione del quadro normativo alla quale fanno riferimento tanto la circolare del 21.01.2021, quanto la nota del 24.08.2021, non contraddice affatto la lettura già veicolata dall’Amministrazione con le precedenti note:

- la nota del 28.10.2004 aveva precisato che, ai fini del computo nell’orario di lavoro dei tempi dei viaggi di andata e ritorno per i servizi di ordine pubblico fuori sede, è necessario che nelle ordinanze con le quali si dispone l’impiego del personale venga evidenziato che l’utilizzazione dello stesso è finalizzata all’espletamento di servizi di ordine pubblico e, inoltre, quanto al personale “non contingentato” (ovvero “in servizio isolato”), che lo stesso, durante i viaggi di andata e ritorno, abbia con sé tutto l’equipaggiamento necessario per l’espletamento del servizio;
- nel verbale della commissione paritetica del 22.02.2008, che i ricorrenti citano in maniera parziale, si legge che «*la Commissione Paritetica al termine di un duro ed articolato confronto ha deciso di accogliere favorevolmente la richiesta formulata dal Siulp e da altre OO.SS. e di riconoscere il beneficio dell’ora di lavoro straordinario anche per il periodo durante il quale i colleghi dei Reparti Mobili consumano il pasto prima del rientro in sede. Si tratta, a tutti gli effetti, di orario di servizio, in quanto anche se l’ordine pubblico è concluso, detto personale non viene posto in libertà ma continua il proprio impegno lavorativo*»;
- la nota del 14.05.2009 sottolinea che con lettera del 28.10.2004 il Dipartimento della pubblica sicurezza aveva stabilito che, per il personale impiegato in servizi di ordine pubblico fuori sede per effetto di specifiche ordinanze, tutti i periodi di viaggio (andata e ritorno) fossero conteggiati ai fini della corresponsione del compenso per lavoro straordinario, e ciò anche per il personale “in servizio isolato” a condizione che lo stesso avesse al seguito l’equipaggiamento necessario allo svolgimento del servizio; con la stessa nota, allo scopo di uniformare il trattamento di tutto il personale impiegato in servizi di ordine pubblico fuori sede, si precisa che anche per i militari dell’Arma «*l’ora per la consumazione del pasto è da conteggiare (così come il tempo impiegato per i viaggi) ai fini del computo del lavoro straordinario*».

11.3. – Alla luce degli atti sopra menzionati, l’interpretazione sostenuta dall’Amministrazione appare corretta e resiste, dunque, alle censure dei ricorrenti, atteso che:

- il disagio dell’impiego in servizi di ordine pubblico fuori sede è indennizzato con l’emolumento di cui all’art. 10 del D.P.R. n. 147/1990 ed all’art. 49 del D.P.R. n. 164/2002;

- il computo del tempo dedicato alla consumazione del “pasto *in itinere*” (ovvero durante il viaggio da o per la sede di alloggio), anche per il personale “in servizio isolato” (a condizione, in quest’ultimo caso, che lo stesso abbia con sé l’equipaggiamento necessario allo svolgimento del servizio), si giustifica perché in tali casi, come deciso in seno alla commissione paritetica il 22.02.2008, anche se il servizio di ordine pubblico è concluso (o non è ancora iniziato), detto personale non viene posto in libertà ma continua il proprio impegno lavorativo;

- laddove, invece, la consumazione del pasto avvenga all’interno della struttura di alloggio (perché dopo il servizio di ordine pubblico il personale vi abbia già fatto rientro o perché il pasto è consumato prima dell’uscita dalla struttura per lo svolgimento del servizio), la situazione è assimilabile al caso in cui il personale usufruisce della mensa nella propria caserma, prima di intraprendere il servizio o immediatamente dopo;

- in tali casi, infatti, lo svolgimento dell’attività fuori sede è indennizzata con l’emolumento di cui agli artt. 10 del D.P.R. n. 147/1990 e 49 del D.P.R. n. 164/2002, mentre la mera consumazione del pasto nella struttura di alloggio, così come nella mensa della caserma, non costituisce attività di lavoro, con la conseguenza che correttamente l’Amministrazione non computa il tempo ad essa dedicato come lavoro straordinario.

12. – In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione con riguardo alla domanda formulata dal SIM, mentre deve essere respinto per quanto attiene alla domanda proposta dai singoli Carabinieri ricorrenti.

13. – Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte inammissibile e per il resto lo respinge.

Condanna i ricorrenti al pagamento in favore dell’Amministrazione resistente delle spese di lite, che liquida nella misura di € 2.000,00 (euro duemila/00) oltre oneri ed accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2025 con l’intervento dei magistrati:

Rosa Perna, Presidente

Davide De Grazia, Primo Referendario, Estensore

Antonietta Giudice, Referendario

L'ESTENSORE
Davide De Grazia

IL PRESIDENTE
Rosa Perna

IL SEGRETARIO