



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

21 December 2023

Case Document No. 5

Sindacato Autonomo Comitato Nazionale Pompieri (CO.NA.PO.) v. Italy
Complaint No. 214/2022
Complaint No. 215/2022

**SUBMISSIONS BY THE GOVERNMENT
ON THE MERITS**

Registered at the Secretariat on 1 December 2023



*Ufficio dell' Agente del Governo
davanti alla Corte europea dei diritti dell' uomo*

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

European Committee of Social Rights (ECSR)

Collective complaints nn. 214/2022 and 215/2022

Sindacato Autonomo Comitato Nazionale Pompieri (Co.Na.Po) vs. Italy

**OBSERVATIONS OF THE ITALIAN GOVERNMENT
ON THE MERITS**

Ct 41192/2022
Avv. Monica De Vergori



*Ufficio dell' Agente del Governo
davanti alla Corte europea dei diritti dell' uomo*

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

I. Introduction

1. The Secretariat of the General Directorate of the European Social Charter requested the Italian Government to present its observations on the collective complaints nn. 214/2022 and 215/2022 (“the complaints”), submitted by Sindacato Autonomo Comitato Nazionale Pompieri (CO.NA.PO.) (“the complainant”).
2. In compliance with the Secretariat of the European Social Charter request, The present observations are intended to contest the merits of the complaint.

II. Subject Matter of the Complaint.

3. In the complainant union’s opinion, the national regulations (Article 1, paragraph 133 of Law No. 166 of 2019 and Article 20 of Decree-Law No. 76 of 2020) determined a pay and pension discrimination affecting firefighters both currently in service - who did not obtain the same status as persons belonging to other Civil Defence Corps - and retired ones.

III. Articles concerned.

4. The complainant seeks a declaration of infringement of the principles enshrined in the revised European Social Charter, with particular reference to Principle 4 of Part I, Articles 2(4) and 12 of Part II, and Article E of Part V.

IV. Merits

5. The appeal is unfounded.
6. As clarified in the preamble, the subject matter of the Complaints concerns the alleged salary and pension discrimination suffered by the employees of the *Corpo Nazionale dei vigili del fuoco*, currently in service, in relation to the time elapsed between the enactment of Article 19 of Law No. 183 of 4 November 2010 and Article 20 of Decree-Law No. 76 of 16 July 2020.



*Ufficio dell' Agente del Governo
davanti alla Corte europea dei diritti dell' uomo*

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

7. According to the complainant union, in the time between the introduction of the first and second provisions, the personnel of the *Corpo Nazionale dei vigili del fuoco* on duty suffered unequal treatment

- in relation to personnel belonging to the other armed forces

- and also in relation to personnel belonging to the same fire brigade, but recruited after the year 2020.

8. That being said, it should be clarified that Article 19 of Law No. 183 of 4 November 2010 textually provides: “*1. For the purpose of defining the regulations, careers and contents of the employment relationship and the economic, pension and social security protection, the specificity of the role of the Armed Forces, Police Forces and National Fire Brigade Corps, as well as the legal status of the personnel belonging to them, is recognised, in dependence of the peculiarity of the tasks, obligations and personal limitations, provided for by laws and regulations, for the functions of protection of democratic institutions and defence of order and internal and external security, as well as for the peculiar requirements of operational efficiency required and the related employment in demanding activities.*

2. The rules implementing the principles and guidelines referred to in paragraph 1 shall be defined by subsequent legislative measures, which shall also allocate the necessary financial resources.”¹

9. The aforementioned legislative provision, in recognising the specificity of the role of the Armed Forces, the Police Force and the National Fire Brigade Corps (*Corpo nazionale dei vigili del fuoco*), has therefore **expressly delegated to subsequent legislative measures** the

¹ Unofficial translation of: “*1. Ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, è riconosciuta la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti.*
2. La disciplina attuativa dei principi e degli indirizzi di cui al comma 1 è definita con successivi provvedimenti legislativi, con i quali si provvede altresì a stanziare le occorrenti risorse finanziarie.”



*Ufficio dell' Agente del Governo
davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

task of defining the systems, careers and contents of the employment and economic, pension and social security protection relationship, as well as the allocation of the necessary resources.

10. The provision in question has a clear programmatic nature and does not contain any precept as to the deadline within which the legislature had to adopt the legislative measures indicated therein and which, as mentioned above, would also identify and make available the necessary financial resources.

11. By Law No. 160 of 27 December 2019 (Budget Law 2020), Article 1, paragraph 133, resources were allocated as of the year 2020 for the adoption of regulatory provisions aimed at enhancing the *Corpo nazionale dei vigili del fuoco*, also with a view to greater harmonisation of its economic treatment with that of police force personnel.

12. This harmonisation was achieved by Article 20 of Law Decree No. 76 of 16 July 2020, converted into Law No. 120 of 11 September 2020, which² identified the criteria for the

² Articolo 20: "1. La tabella C allegata al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, è sostituita dalla tabella C di cui all'allegato A al presente decreto, la quale reca gli allegati n. 1, n. 2 e n. 3, rispettivamente disciplinanti, a far data dal 1° gennaio 2020, dal 1° gennaio 2021 e dal 1° gennaio 2022 le misure dello stipendio tabellare, delle indennità di rischio e mensile, dell'assegno di specificità e della retribuzione di rischio e di posizione quota fissa del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

2. Gli effetti retributivi derivanti dall'applicazione della tabella C di cui al comma 1, costituiscono miglioramenti economici ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, e dell'articolo 261 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.

2-bis. All'articolo 6, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, la parola: "cinque" è sostituita dalla seguente: "due".

3. Per fronteggiare imprevedibili e indilazionabili esigenze di servizio, connesse all'attività di soccorso tecnico urgente e alle ulteriori attività istituzionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nonché al correlato addestramento operativo, l'attribuzione annua di ore di lavoro straordinario prevista dall'articolo 11 della legge 10 agosto 2000, n. 246 e dall'articolo 8-ter del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, è incrementata di 55.060 ore per l'anno 2021 e di 401.900 ore a decorrere dall'anno 2022. (118)

4. Al fine di potenziare l'efficacia dei servizi istituzionali svolti dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco nonché di razionalizzare il quadro dei relativi istituti retributivi accessori, il fondo di amministrazione del personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è incrementato di euro 693.011 dal 1° gennaio 2020, di euro 3.772.440 dal 1° gennaio 2021, di euro 13.972.000 a decorrere dal 1° gennaio 2022.

5. Allo scopo di armonizzare il sistema delle indennità spettanti al personale che espleta funzioni specialistiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco con quello del personale delle Forze di polizia, le risorse di cui all'articolo 17-bis, comma 5, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97 sono incrementate:

a) per il settore aeronavigante, di euro 1.161.399 per l'anno 2021 e di euro 3.871.331 a decorrere dall'anno 2022;

b) per il settore dei sommozzatori, di euro 400.153 per l'anno 2021 e di euro 1.333.843 a decorrere dall'anno 2022;

c) per il settore nautico, ivi compreso il personale che svolge servizio antincendi lagunare, di euro 552.576 per l'anno 2021 e di euro 1.841.920 a decorrere dall'anno 2022.

6. Per il riconoscimento dell'impegno profuso al fine di fronteggiare le eccezionali e crescenti esigenze del soccorso pubblico, al personale appartenente al ruolo dei vigili del fuoco e al ruolo dei capi squadra e dei capi reparto, nonché



*Ufficio dell' Agente del Governo
davanti alla Corte europea dei diritti dell' uomo*

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

al personale appartenente alle corrispondenti qualifiche dei ruoli speciali antincendio boschivo (AIB) a esaurimento e dei ruoli delle funzioni specialistiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che matura nell'anno 2021 un'anzianità di effettivo servizio di almeno 32 anni nel suddetto Corpo, è corrisposto un assegno una tantum di euro 300. Al medesimo personale che matura nell'anno 2022 un'anzianità di effettivo servizio di almeno 32 anni nel suddetto Corpo, è corrisposto un assegno una tantum di euro 400.

7. In relazione alla specificità delle funzioni e delle responsabilità dirigenziali connesse alle esigenze in materia di soccorso pubblico, al fine di incentivare il miglioramento dell'efficienza dei correlati servizi, il fondo per la retribuzione di rischio e posizione e di risultato del personale dirigente di livello non generale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è incrementato:

a) per la quota variabile della retribuzione di rischio e posizione di euro 52.553 dal 1° gennaio 2021 e di euro 363.938 a decorrere dal 1° gennaio 2022;

b) per la retribuzione di risultato di euro 23.346 dal 1° gennaio 2021 e di euro 161.675 a decorrere dal 1° gennaio 2022.

8. Per le medesime finalità di cui al comma 7 il fondo per la retribuzione di rischio e posizione e di risultato del personale dirigente di livello generale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è incrementato:

a) per la quota variabile della retribuzione di rischio e posizione di euro 14.494 dal 1° gennaio 2021 e di euro 100.371 a decorrere dal 1° gennaio 2022;

b) per la retribuzione di risultato di euro 4.659 dal 1° gennaio 2021 e di euro 32.267 a decorrere dal 1° gennaio 2022.

9. Per il potenziamento dell'efficacia dei servizi istituzionali svolti dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, fermo restando quanto previsto dall'articolo 17-bis, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97, il fondo di produttività del personale direttivo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è incrementato di euro 715.341 dal 1° gennaio 2021 e di euro 3.390.243 a decorrere dal 1° gennaio 2022, anche per il finanziamento della spesa connessa all'istituzione delle posizioni organizzative di cui agli articoli 199 e 223 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.

10. Al fine di armonizzare gli elementi retributivi del personale appartenente ai ruoli tecnico-operativi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco con quelli del personale appartenente alle Forze di polizia, a decorrere dal 1° gennaio 2021 la maggiorazione dell'indennità di rischio, istituita ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1990, n. 335, è riassorbita nelle nuove misure previste per l'indennità di rischio e indicate nella relativa tabella C di cui al comma 1.

11. Per le medesime finalità di cui ai commi 4, 7, 8 e 9, i fondi di incentivazione del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco sono annualmente incrementati, a decorrere dall'anno 2020, dalle risorse, indicate nell'allegato B al presente decreto. Gli incrementi di cui ai suddetti commi nonché quelli riportati nell'allegato B sono al netto degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione.

12. L'articolo 14-sexies del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97, si interpreta nel senso che al personale appartenente al gruppo sportivo vigili del fuoco Fiamme rosse e alla banda musicale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in servizio alla data del 31 dicembre 2017, in occasione degli inquadramenti di cui agli articoli 124 e 129 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, si applica l'articolo 261 del medesimo decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.

13. Nelle ipotesi in cui il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a seguito dell'applicazione del presente articolo consegua, a titolo di assegni fissi e continuativi, ivi compresi gli scatti convenzionali, un trattamento economico inferiore a quello in godimento allo stesso titolo all'atto della suddetta applicazione, l'eccedenza è attribuita sotto forma di assegno ad personam pensionabile da riassorbire con i successivi miglioramenti economici.

14. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, pari a euro 65 milioni per l'anno 2020, a euro 120 milioni per l'anno 2021 e a euro 164,5 milioni a decorrere dall'anno 2022, comprensivi degli oneri indiretti, definiti ai sensi dell'articolo 17, comma 7, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e pari a 3,161 milioni di euro per l'anno 2020, a 5,8 milioni di euro per l'anno 2021 e a 7,6 milioni di euro a decorrere dal 2022, si provvede mediante corrispondente utilizzo delle risorse del fondo di cui all'articolo 1, comma 133, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'interno. Con successivi provvedimenti normativi, nel limite di spesa di 500.000 euro a decorrere dall'anno 2022, si provvede alla valorizzazione del personale operativo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco anche attraverso nuove modalità assunzionali di cui all'articolo 1, comma 138, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

15. Gli effetti giuridici ed economici di cui al presente articolo decorrono dal 1° gennaio 2020 ed ai fini previdenziali tali incrementi hanno effetto esclusivamente con riferimento ai periodi contributivi maturati a decorrere dalla medesima data.



*Ufficio dell' Agente del Governo
davanti alla Corte europea dei diritti dell' uomo*

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

harmonisation of the salary elements of the employees of the *Corpo nazionale dei vigili del fuoco* and made the relevant allocations.

14. The salary harmonisation implemented by Decree-Law 76/2020 brought about salary and benefit increases for the personnel of the *Corpo nazionale dei vigili del fuoco* as of 2020.

15. Having thus reconstructed the legal framework, the trade unions' submission is unfounded in that it does not take into account the fact that Article 19(2) expressly referred the definition of the rules implementing the principles and guidelines referred to in Article 19(1) to **“subsequent legislative measures, which shall also allocate the necessary financial resources”**.

16. In the present case, therefore, the members of the *Corpo nazionale dei vigili del fuoco* in service in 2010 could only claim a *de facto* expectation.

17. As mentioned above, the 2010 legislature introduced a programmatic rule, leaving the widest discretion always to the same legislature to define not only the timeframe for implementation but also the content of the subsequent legislative intervention.

18. The principle that members of the fire brigade were to be placed on an equal footing (with harmonisation of the relevant disciplines) with members of the other armed forces, in other words, was only indicative.

19. The 2010 provision therefore did not confer a right on members of the *Corpo nazionale dei vigili del fuoco*.

20. It is well known, in fact, that when faced with a regulation of a programmatic nature, the national legislator can not only decide how to implement it, but it is also left up to the legislator's free choice whether not to implement or (even) abrogate the regulation.

21. These are, moreover, assessments of merit that cannot be reviewed in the supranational context, since the Charter of Social Rights does not regulate in any provision the obligation to equate different categories.

16. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.”



*Ufficio dell' Agente del Governo
davanti alla Corte europea dei diritti dell' uomo*

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

22. The question submitted to the Committee cannot be upheld, considering the State's margin of appreciation in implementing a mere programmatic plan or not.

23. Moreover, a regulation of a programmatic nature does not have the force to bind the subsequent legislator, whose choices remain fully discretionary. In the system of the sources of Italian law, in fact, a law that only provides for future regulatory intervention by the ordinary legislature is not binding on the latter, since they are sources of equal rank, and the legislature may subsequently decide to a) abrogate that previous law; b) not implement it (which is equivalent to tacit abrogation); c) implement it only when, within the scope of its own discretionary policy choices, it deems it appropriate to do so.

*

24. The unfoundedness of the union's claims also emerges from the following further considerations.

25. First of all, in fact, it should be clarified that even before 2020, a previous pay enhancement intervention had been carried out as a result of Article 15 of Legislative Decree No. 97 of 2017³ and applied by virtue of Presidential Decrees No. 47 and No. 48 of 2018, with the establishment of a so-called specificity allowance on account of seniority role and related responsibilities.

26. Even before the decisive intervention of the legislator in 2020, members of the National Fire Brigade Corps had seen an improvement in their economic and salary position, taking into account the seniority they had accrued and the responsibilities arising from their service.

27. Secondly, it should be clarified that Article 20 of Decree-Law 76/2020, Paragraph 13 states that: *"In the cases in which the personnel of the Corpo nazionale dei vigili del fuoco, following the application of this Article, receive, by way of fixed and continuous allowances, including the conventional steps, an economic treatment inferior to that in enjoyment for the same title at the time of the aforementioned application, the surplus shall be allocated in the*

³ The provision established a fund in order to enhance the special conditions of professional employment of the national fire brigade staff as a result of the reorganisation..



*Ufficio dell' Agente del Governo
davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

form of a pensionable ad personam allowance to be reabsorbed with the subsequent economic improvements”

28. In other words, the 2020 legislature nevertheless provided a mechanism for adjusting the salary, possibly upwards, with an additional allowance to the salary amount, reabsorbable as a result of subsequent economic improvements.

29. Finally, again, with specific reference to the path of harmonisation for the personnel of the public rescue and security-defence sectors, in implementation of the principle of the specificity of the respective professional categories correlated to the characteristics of essentiality and delicacy that unite the functions performed by the operators of these sectors, the Financial law of 2022 intervened under the social security profile. The law established the gradual extension to the *Corpo nazionale dei vigili del fuoco*, from the year 2022 and until the completion of the alignment, of the institution of periodic salary increases (so-called six steps), already in force for the calculation of the retirement and end-of-service benefits of the Police Forces.

*

30. The above considerations lead to the conclusion that the counterparty complaint should be declared unfounded, because:

(a) Article 19 of Law 183/2010 has only programmatic content, and leaves wide discretion to the legislature in deciding whether and when to implement it;

b) the Italian State has in any case taken steps (as highlighted at par.24-29) to introduce provisions and institutions aimed at improving the economic and social security treatment of the employees of the *Corpo nazionale dei vigili del fuoco*.

* * *

CONCLUSIONS

In light of the present observations, the Italian Government requests the Committee to dismiss the appeal as unfounded.



*Ufficio dell' Agente del Governo
davanti alla Corte europea dei diritti dell' uomo*

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

Rome, 01 December 2022

Drafted by

Monica De Vergori – Avvocato dello Stato

The Agent of the Italian Government
Lorenzo D'Ascia – Avvocato dello Stato