

Circolari interpretative e indennità di rischio della Guardia di finanza

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 22-10-2026

La circolare amministrativa meramente interpretativa, priva di contenuto innovativo e diretta a uniformare l'azione degli uffici, non è autonomamente impugnabile in assenza di un atto applicativo concretamente lesivo. Il destinatario deve prima sollecitare l'amministrazione mediante un'istanza individuale o cumulativa e impugnare l'eventuale diniego espresso o tacito, potendo contestare in quella sede anche la legittimità della circolare presupposta. La circostanza che un'indennità sorga direttamente dalla legge non elimina la necessità dell'atto applicativo quando l'individuazione concreta dei beneficiari e la verifica dei presupposti richiedano una valutazione amministrativa. Non costituisce circolare-regolamento la nota con cui l'amministrazione si limita a riprodurre il contenuto di disposizioni legislative e regolamentari senza modificare l'ordinamento. In materia di indennità di rischio, il requisito della continua e diretta esposizione al rischio deriva dall'art. 1 del d.P.R. n. 146/1975 e l'importo di euro 0,65 per il primo gruppo corrisponde all'importo normativamente fissato di lire 1.250, sicché non è frutto di una determinazione discrezionale della Guardia di finanza.

Guida alla lettura

1. In fatto

Taluni militari della Guardia di finanza appartenenti alle stazioni del Soccorso alpino o alle sezioni di servizio aereo impugnavano la circolare del Comando generale dell'8 marzo 2019 e il compendio del 20 maggio 2016 sul trattamento economico accessorio. Contestavano, da un lato, la quantificazione in euro 0,65 dell'indennità giornaliera di rischio, ritenendo necessaria la rivalutazione monetaria dell'originario importo di lire 1.250; dall'altro, l'interpretazione del requisito della prestazione svolta in modo «*diretto e continuo*», riferito dall'amministrazione all'attività rischiosa svolta per l'intero turno giornaliero. Chiedevano anche il risarcimento del danno da ritardo nell'adozione della disciplina attuativa. Il TAR Lazio dichiarava il ricorso inammissibile per difetto di legittimazione e carenza di interesse. Il Consiglio di Stato respinge l'appello, confermando l'inammissibilità per difetto di interesse e ritenendo assorbiti gli altri profili processuali; in via subordinata, osserva comunque che le pretese sono infondate anche nel merito.

2. In diritto

La Sezione muove dal **carattere meramente interpretativo della circolare**, che **non**

introduce un nuovo obbligo né una disciplina innovativa. In assenza di istanze individuali e di provvedimenti applicativi, **manca una lesione attuale e concreta.** **L'indennità, pur derivando dalla legge, richiede l'accertamento amministrativo dei presupposti soggettivi e oggettivi, sicché gli interessati devono stimolare l'amministrazione e impugnare il diniego o il silenzio.** La circolare non ha poi introdotto né l'importo né il requisito della continuità: il primo discende dalla legge n. 613/1975 e il secondo dall'art. 1 del d.P.R. n. 146/1975. Sono pertanto assorbiti i motivi di merito, compresi quelli relativi ai militari non più specializzati e al risarcimento del danno.

3. Il commento

La sentenza n. 6262/2026 affronta una questione ricorrente nel contenzioso amministrativo in materia di trattamento economico del personale pubblico: **il rapporto tra circolare amministrativa, atto applicativo e interesse concreto all'impugnazione.** La vicenda presenta inoltre un **profilo sostanziale** relativo all'**indennità di rischio spettante al personale militare e, in particolare, ai militari della Guardia di finanza impiegati nel Soccorso alpino o nel servizio aereo.**

Il Consiglio di Stato risolve la controversia facendo applicazione del criterio della ragione più liquida, esaminando anzitutto la carenza di interesse e ritenendola sufficiente a definire il giudizio, senza necessità di affrontare il diverso profilo del difetto di legittimazione ravvisato dal TAR. La scelta processuale è significativa: la carenza di interesse è una condizione dell'azione e, ove sussistente originariamente, rende inutile l'esame delle ulteriori questioni relative alla legittimazione, alla fondatezza delle censure e alla spettanza del bene della vita. Il primo punto da chiarire riguarda la **natura delle circolari.** La circolare amministrativa, nella sua configurazione ordinaria, è un **atto interno mediante il quale un organo sovraordinato indirizza e coordina l'attività degli uffici subordinati.** Essa può contenere un'interpretazione della legge, istruzioni operative o indicazioni organizzative, ma non può modificare il quadro normativo né imporre ai soggetti esterni all'amministrazione obblighi ulteriori rispetto a quelli previsti dalle fonti competenti. Proprio perché **priva, di regola, di autonoma forza lesiva, la circolare interpretativa non deve essere impugnata immediatamente dal destinatario dell'attività amministrativa.** La sua eventuale illegittimità può essere dedotta insieme all'impugnazione del provvedimento applicativo, chiedendo che l'atto presupposto sia disapplicato o comunque che il provvedimento consequenziale sia annullato per avere applicato una direttiva *contra legem*.

Il principio è stato ribadito dal Consiglio di Stato, Sez. III, n. 6877/2024, che distingue la regola generale della non immediata lesività dalle ipotesi in cui la circolare, per contenuto e destinatari, produca direttamente effetti sfavorevoli. La stessa pronuncia mostra che **la qualificazione formale dell'atto non è decisiva: una nota denominata circolare può essere direttamente impugnabile se, anziché limitarsi a indirizzare gli uffici, introduce prescrizioni immediatamente vincolanti per soggetti esterni e la sua violazione determina conseguenze dirette, come l'avvio di procedimenti sanzionatori o penali.**

Il Consiglio di Stato applica questa distinzione alla circolare della Guardia di finanza del 2019 e

giunge alla conclusione che essa non è una «falsa circolare» né un regolamento mascherato. Il documento non ha modificato l'ordinamento, non ha introdotto un nuovo importo dell'indennità e non ha creato un autonomo requisito limitativo, ma ha comunicato agli organi periferici un indirizzo operativo conforme alle fonti legislative e regolamentari già vigenti. **L'elemento decisivo non è quindi il *nomen* dell'atto, ma il suo contenuto effettivo.** La circolare sarebbe stata autonomamente impugnabile soltanto se avesse esercitato una potestà normativa o provvedimentale, oppure se avesse prodotto una lesione immediata e concreta della posizione dei militari. Il Collegio richiama, in questo senso, il consolidato orientamento secondo cui le circolari interpretative richiedono normalmente un atto applicativo (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 6877/2024). Anche la giurisprudenza amministrativa più recente ha ribadito che una circolare meramente ricognitiva, priva di contenuto precettivo e direttamente lesivo, non è impugnabile in assenza del provvedimento concreto che incida sulla posizione del destinatario (TAR Lazio, n. 589/2025).

Il secondo passaggio concerne la **necessità dell'istanza individuale**. Gli appellanti sostenevano che l'indennità sorgesse direttamente dalla legge e che, proprio per questo, non fosse necessaria alcuna domanda preventiva: la circolare avrebbe infatti operato automaticamente, escludendo o limitando il beneficio. Il Consiglio di Stato non nega che il diritto alla corresponsione dell'indennità trovi il proprio fondamento nella legge, ma **distingue il piano astratto da quello applicativo. Il fatto che l'emolumento sia previsto dalla legge non significa che ogni militare possa ottenere immediatamente, senza alcuna verifica amministrativa, l'importo richiesto.** Occorre accertare se il singolo appartenga a una categoria beneficiaria, se svolga una delle attività indicate dalla disciplina, se l'esposizione al rischio sia continua e diretta, se ricorrano le condizioni relative alla specializzazione e all'unità di appartenenza e se operino cause di incompatibilità o di non cumulabilità. È quindi **necessario che l'interessato presenti un'istanza, individuale o cumulativa quando le situazioni siano effettivamente omogenee, per ottenere un provvedimento di riconoscimento o di diniego. Solo quel provvedimento — espresso o tacito — determina una lesione attuale e consente l'accesso alla tutela giurisdizionale.**

Il passaggio è coerente con il precedente del TAR Lazio, n. 11182/2015, relativo a specialisti antincendio della Guardia di finanza. In quella pronuncia il giudice aveva riconosciuto che, quando la disciplina demanda all'amministrazione l'individuazione delle categorie e la valutazione della riconducibilità delle mansioni alle attività rischiose, la posizione del richiedente è inizialmente di interesse legittimo: il privato ha diritto a ottenere una decisione, ma il giudice non può sostituirsi all'amministrazione nella prima valutazione dei presupposti. La sentenza del 2026 si colloca nella stessa linea, precisando che **l'assenza di un'istanza impedisce di individuare un provvedimento lesivo e rende prematura l'impugnazione della circolare.** L'argomento della circolare auto-applicativa viene quindi respinto. Se l'atto non è innovativo e la lesione deriva da ciò che l'amministrazione non avrebbe fatto — rivalutare l'importo, estendere i beneficiari, interpretare diversamente la continuità — non è logicamente possibile imputare la lesione alla circolare come tale. La circolare non può essere direttamente lesiva per omissione quando si limita a ricognire il quadro normativo esistente. La lesione potrà eventualmente derivare dal diniego concreto della prestazione o dal silenzio serbato su una richiesta di pagamento e di riconoscimento. Questa impostazione tutela anche il **principio di effettività**, perché non priva gli interessati di ogni rimedio: li indirizza verso il

rimedio corretto. I militari possono presentare una domanda e impugnare il diniego o il silenzio; in quel giudizio possono contestare incidentalmente il contenuto della circolare e sostenere che l'amministrazione abbia applicato in modo illegittimo le fonti superiori.

Il terzo profilo riguarda la **differenza tra circolare interpretativa e circolare-regolamento**. La giurisprudenza ammette che alcune circolari siano immediatamente lesive perché contengono una vera e propria volizione amministrativa destinata a produrre effetti esterni. La distinzione elaborata in materia di circolari-regolamento tra «**volizione-azione**» e «**volizione-preliminare**» consente di separare gli atti che direttamente disciplinano la posizione dei destinatari da quelli che preparano l'azione amministrativa e richiedono un successivo atto applicativo. La pronuncia esclude che la circolare del 2019 rientri nella prima categoria. Essa non ha stabilito discrezionalmente l'importo di euro 0,65 e non ha scelto autonomamente di non rivalutare l'indennità. Il *quantum*, secondo il Collegio, era già fissato dalle fonti normative. L'art. 4 della legge n. 734/1973 ha previsto le indennità per prestazioni di lavoro comportanti esposizione continua e diretta a rischi; il d.P.R. n. 146/1975 ha individuato le tipologie di rischio e le relative misure; la legge n. 613/1975 ha fissato per il primo gruppo l'importo di lire 1.250; gli interventi successivi hanno modificato soltanto gli importi relativi ai gruppi secondo, terzo, quarto e quinto. La conversione dell'importo di lire 1.250 conduce quindi a euro 0,65, con arrotondamento, senza necessità di un ulteriore atto dell'amministrazione. Il Collegio non accoglie l'argomento secondo cui il successivo d.P.R. n. 57/2022 dimostrerebbe l'esistenza di un potere discrezionale della Guardia di finanza di aggiornare l'indennità. Il decreto presidenziale è una fonte normativa e non può essere posto sullo stesso piano della circolare. Il fatto che in precedenza altre indennità fossero state aggiornate da atti amministrativi non dimostra che la circolare del 2019 avesse il potere di aggiornare o rivalutare l'importo del primo gruppo.

Il quarto profilo riguarda il **requisito della continuità e della diretta esposizione**. Gli appellanti ritenevano che la circolare avesse introdotto una condizione non prevista dal d.P.R. n. 146/1975, subordinando l'indennità allo svolgimento dell'attività rischiosa per l'intero turno giornaliero. Il Consiglio di Stato interpreta diversamente la disciplina e osserva che **l'art. 1 del d.P.R. n. 146/1975 prevede espressamente un'indennità per le prestazioni comportanti «continua e diretta esposizione» a rischi pregiudizievoli per la salute o l'incolumità personale**. La circolare, pertanto, non avrebbe introdotto una restrizione nuova, ma avrebbe ribadito il contenuto della fonte regolamentare. La continuità deve essere riferita alla prestazione lavorativa concretamente resa e alla sua esposizione al rischio, non alla mera appartenenza formale a una struttura o al possesso di una specializzazione. In questa prospettiva, assume rilievo la giurisprudenza che ha distinto tra presenza occasionale o indiretta del rischio e attività stabilmente organizzata secondo modalità tali da determinare l'esposizione prevista dalla norma. Il Consiglio di Stato, n. 4865/2017 ha, in materia di indennità per servizi esterni, valorizzato la stabilità, periodicità e durata della prestazione, escludendo che ogni attività svolta al di fuori della sede ordinaria determini automaticamente il diritto all'emolumento. Sebbene si tratti di un'indennità diversa, il principio è utile: **la spettanza non dipende soltanto dalla qualifica formale o dal luogo di servizio, ma dalle concrete modalità della prestazione e dall'effettiva presenza del fattore di rischio**.

La decisione del 2026 presenta tuttavia un limite: poiché il ricorso è dichiarato inammissibile e le considerazioni di merito sono svolte *ad abundantiam*, il Collegio non definisce in concreto la posizione individuale di ciascun militare né accerta se le mansioni svolte integrassero effettivamente l'esposizione continua e diretta. La pronuncia chiarisce il quadro processuale e il significato generale delle fonti, ma non sostituisce il necessario accertamento amministrativo individuale.

Il quinto profilo attiene alla **posizione dei militari impiegati nelle sezioni aeree**. Il d.P.R. n. **146/1975 prevede la non cumulabilità dell'indennità di rischio con quelle relative al pilotaggio e al volo, oltre che con le indennità per attività subacquea, maneggio valori di cassa e attività meccanografica**. Il Consiglio di Stato rileva quindi un ulteriore profilo di infondatezza per le domande di alcuni appellanti che svolgevano servizio aereo. Anche qui, però, la non cumulabilità non è oggetto di una valutazione concreta e definitiva per ciascun ricorrente, perché il giudizio si arresta sul piano processuale.

La pronuncia merita infine attenzione per il **rapporto tra personale militare e contrattazione collettiva**. Il TAR aveva fondato una prima ragione di inammissibilità sul difetto di legittimazione, ritenendo che i singoli dipendenti non potessero impugnare la disciplina dell'indennità in quanto non partecipavano alla contrattazione collettiva. Gli appellanti avevano contestato l'applicazione degli artt. 2 e 40 del d.lgs. n. 165/2001, sottolineando che il personale militare resta in regime di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3 del testo unico e che, comunque, la legge n. 46/2022 aveva introdotto forme di rappresentanza sindacale. Il Consiglio di Stato non esamina definitivamente questo motivo, ritenendo assorbente la carenza di interesse. La scelta evita quindi di prendere posizione sulla piena correttezza della prima motivazione del TAR e impedisce di leggere la sentenza come una pronuncia generale sulla legittimazione dei singoli militari rispetto a tutti gli atti concernenti il trattamento economico. Il precedente utile resta quello del TAR Lazio n. 14481/2023, che aveva ravvisato il difetto di legittimazione e la carenza di interesse; la sentenza d'appello conferma l'esito, ma fonda la decisione sulla carenza di interesse, lasciando assorbita la questione della legittimazione. Sul piano operativo, la sentenza indica un percorso preciso per chi intenda contestare la mancata corresponsione di un'indennità prevista dalla legge: occorre anzitutto ricostruire la posizione individuale, presentare un'istanza amministrativa documentata, indicare le mansioni, il periodo, la specializzazione, il reparto e le modalità di esposizione al rischio, chiedere il riconoscimento del beneficio e, se necessario, domandare il pagamento degli arretrati. Solo dopo il diniego o la formazione del silenzio sarà possibile impugnare l'atto lesivo, contestando anche la circolare presupposta e chiedendo l'accertamento della spettanza dell'indennità. La via dell'impugnazione diretta della circolare resta praticabile soltanto quando il documento abbia contenuto realmente innovativo e immediatamente lesivo, non quando si limiti a fornire una lettura interna delle fonti. In conclusione, la sentenza n. 6262/2026 riafferma la centralità dell'interesse attuale e concreto nel processo amministrativo e delimita il ruolo delle circolari nell'ordinamento. La forma dell'atto non determina la sua impugnabilità, così come la sua diffusione presso gli uffici non lo rende automaticamente lesivo. Occorre verificare se esso abbia modificato la disciplina applicabile oppure se abbia soltanto interpretato e organizzato l'attuazione di norme già vigenti. Nel caso esaminato, la risposta è negativa: l'importo, il requisito della continua e diretta esposizione e le incompatibilità derivavano dalle fonti superiori. Il contenzioso avrebbe dovuto essere preceduto

da una domanda individuale e concentrarsi sul provvedimento applicativo, sul silenzio o sul diniego dell'amministrazione.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2562 del 2024, proposto da Simone Terreri, Marco Tracanna, Mauro Desideri, Francesco Mastropietro, Paolo Colasante, Daniel De Paolis, Francesco Bassan, Davide Brigadoi, Andrea Giordano, Lucio Bevilacqua, Massimo Ceraldi, Angelo Maria Cristaudo, Gianfranco Lombardi, Angelo Privitera, Daniele Medde, Cristian Venneri, Alessia Guanella, Francesco D'Urso, Gianni De Bernardis, Luigi Valenti, Claudio Campana, Giuseppe Bruna, Alberto Belardi, Michele Maranò, Pietro Tortora, Dario Di Stefano, Giuseppina Ensabella, Gianni Colantuoni, Alessio Pezzuolo, Aldo Castellucci, Francesco Mastrolemba Ventura e Giuseppe Nicassio, rappresentati e difesi dall'avvocato Isabella Martini, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia;

contro

il Ministero dell'economia e delle finanze, il Comando generale della Guardia di finanza e il Ministero della pubblica amministrazione, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quarta, n. 14481 del 2 ottobre 2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'economia e delle finanze, del Comando generale della Guardia di finanza e del Ministero della pubblica amministrazione;

visti tutti gli atti della causa;

relatore, nell'udienza pubblica del giorno 16 giugno 2026, il consigliere Francesco Frigida e viste le conclusioni scritte depositate dall'avvocato Isabella Martini per gli appellanti e dall'avvocato dello Stato Maurizio Greco per le amministrazioni appellate;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

a) dalla circolare del Comando generale della Guardia di finanza, VI reparto, affari giuridici e legislativi, ufficio trattamento economico, prot. 0071511/2019 dell'8 marzo 2019, avente ad oggetto *«Indennità di rischio di cui all'art. 1 del d.P.R. n. 146/1975. Decreto interministeriale 14 febbraio 2019 recante integrazioni ai DD.L.I. 24 marzo 1986, 22 marzo 1988, 15 febbraio 1991 e 9 maggio 1994»*;

b) dal *«Compendio del Trattamento economico accessorio del personale»* emanato dal Comando generale della Guardia di finanza, VI reparto, affari giuridici e legislativi, ufficio trattamento economico, con nota prot. 0161543/2016 del 20 maggio 2016.

2. Con il ricorso n. 5574 del 2019 proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio gli odierni appellanti in epigrafe indicati, tutti militari della Guardia di finanza ed appartenenti alle stazioni del soccorso alpino o alle sezioni di servizio aereo, hanno impugnato – insieme ad altri commilitoni – la su menzionata circolare dell'8 marzo 2019 nella parte in cui (paragrafo n. 2, secondo capoverso) è stata quantificata l'entità dell'indennità di rischio giornaliera nella misura lorda di euro 0,65, nonché nella parte in cui ha stabilito che tale beneficio è attribuito soltanto alla nuova categoria (individuata dall'amministrazione) di personale impiegato *«in modo diretto e continuo»* in servizi di antincendio e di protezione civile, comprese le attività di addestramento ed esercitazioni. Hanno impugnato altresì, il su citato compendio del 20 maggio 2016 nella parte in cui (titolo V, capitolo 2, paragrafo 1, lettera B, sottoparagrafo 1, lettera b, pagina 99) è previsto che la prestazione lavorativa può essere considerata *«continua»* solamente se impegna il militare nell'attività comportante rischio per l'intero turno giornaliero di servizio. Hanno chiesto conseguentemente l'accertamento del loro diritto alla *«rideterminazione dell'importo dell'indennità previsto dalla circolare prot. 0071511/2019 dell'8 marzo 2019 del Comando Generale della Guardia di Finanza, a firma del Gen. B. Roberto Manna, nella misura di euro 6,78 o nella diversa misura, maggiore o minore, che sarà individuata tenuto conto dell'inflazione e della rivalutazione monetaria dell'importo originariamente previsto di lire 1.250 pro die»* e il risarcimento del danno subito per l'illegittimo ritardo dell'amministrazione nell'adozione del decreto interministeriale intervenuto soltanto il

14 febbraio 2019 (a cui è seguita la circolare impugnata).

Il ricorso è stato affidato a quattro motivi, rubricati: «SULL'ANNULLAMENTO DELLA CIRCOLARE PROT. 0071511/2019 DELL'8 MARZO 2019 DEL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA, A FIRMA DEL GEN. B. ROBERTO MANNA, NELLA PARTE IN CUI HA DISPOSTO L'ENTITÀ DELL'INDENNITÀ DI RISCHIO GIORNALIERA NELLA MISURA LORDA DI EURO 0,65 E SUL DIRITTO DEI RICORRENTI ALLA RIVALUTAZIONE DELLA MISURA DELL'INDENNITÀ PER: ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO; ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO ED ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI; CONTRADDITTORIETÀ; ECCESSO DI POTERE PER INGIUSTIZIA MANIFESTA E VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI IMPARZIALITÀ, TRASPARENZA E BUON ANDAMENTO DELLA P.A.; NONCHÉ PER VIOLAZIONE DI LEGGE PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 4, 36 E 97 DELLA COST; VIOLAZIONE DI LEGGE PER VIOLAZIONE DELL'ART. 1 DEL D.P.R. N. 146/1975 E S.M.»; «REQUISITO DELLA "CONTINUITÀ" - VIOLAZIONE DI LEGGE PER VIOLAZIONE DELLA TABELLA A DPR 146/2015. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO E PER TRAVISAMENTO DEI FATTI. ECCESSO DI POTERE PER INGIUSTIZIA MANIFESTA. VIOLAZIONE DI LEGGE PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 4, 36 E 97 DELLA CARTA COSTITUZIONALE»; «SUL RISARCIMENTO DEL DANNO ASCRIVIBILE AL COLPEVOLE RITARDO DELL'AMMINISTRAZIONE NEL PROVVEDERE IN RELAZIONE ALL'INDIVIDUAZIONE DELLE CATEGORIE DI MILITARI AVENTI DIRITTO ALL'INDENNITÀ, LE ATTIVITÀ RISCHIOSE NONCHÉ LE ARTICOLAZIONI ED I COMANDI PRESSO CUI PRESTA SERVIZIO IL CITATO PERSONALE. VIOLAZIONE DI LEGGE PER VIOLAZIONE DELL'ART. 8 DPR 146/1975. ECCESSO DI POTERE PER INCONGRUITÀ» e «SULLA POSIZIONE DESPECIALIZZATI».

3. Il Ministero dell'economia e delle finanze e il Comando generale della Guardia di finanza si sono costituito nel giudizio di primo grado, eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto d'interesse e comunque la sua infondatezza.

3.1. Il Ministero della pubblica amministrazione non si è costituito nel giudizio di primo grado.

4. Con l'impugnata sentenza n. 14481 del 2 ottobre 2023, il T.a.r. per il Lazio, sezione quarta, ha dichiarato inammissibile il ricorso e ha compensato tra le parti le spese di lite.

4.1. In particolare, il T.a.r. ha reputato il ricorso *«inammissibile per difetto di legittimazione»*, in quanto, in sintesi, *«l'elaborazione della disciplina sull'indennità di rischio è scaturita da una previsione legislativa [art. 4 della legge n. 734/1973] che ha previsto, quale indefettibile presupposto, una forma di contrattazione con le rappresentanze dei dipendenti pubblici destinatari di tali emolumenti»* e *«i dipendenti (nel cui novero rientrano gli odierni ricorrenti) non intervengono nel procedimento di contrattazione, che investe l'intera disciplina del rapporto di lavoro, indennità comprese: di conseguenza, i ricorrenti sono privi della legittimazione a sindacare la legittimità dei relativi provvedimenti regolatori e, soprattutto, ad ottenere in sede giurisdizionale l'accertamento del diritto alla "rideterminazione dell'importo dell'indennità" oggetto della circolare impugnata»*.

Inoltre, ha affermato un ulteriore e autonomo profilo di «*inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse*», siccome, in sintesi, «*la circolare impugnata ha espressamente indicato quale fine "le modalità di corresponsione dell'indennità di rischio" a legislazione vigente: dunque si tratta di un atto privo di carattere innovativo nell'ordinamento giuridico: profilo che compendia l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse*».

5. Con ricorso ritualmente notificato in data 27 marzo 2024 e depositato in pari data, i militari indicati in epigrafe hanno proposto appello avverso la su menzionata sentenza, articolando quattro motivi, compendiatamente in: «*ERROR IN IUDICANDO: ERRONEITÀ DELLA SENTENZA NELLA PARTE IN CUI DICHIARA IL RICORSO INAMMISSIBILE PER DIFETTO DI LEGITTIMAZIONE ATTIVA PER: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL' ART. 4 DELLA LEGGE N. 734 DEL 1973, DELL'ART 3, COMMA 1, DEL DPR N. 146/1976 E DEGLI ARTT. 2, COMMA 2, E 40 DEL D.LGS. N. 165/2001 TUPI, AVENTE AD OGGETTO LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DEL PUBBLICO IMPIEGO PRIVATIZZATO; VIOLAZIONE DI LEGGE PER VIOLAZIONE DELL'ART. 6, TERZO COMMA, DELLA LEGGE N. 628 DEL 1973, DELL'ART. 3 DEL TUPI, E DEL DECRETO INTERMINISTERIALE DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE DI CONCERTO CON IL MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DEL 14 FEBBRAIO 2019; CONTRADDITTORIETÀ ED ILLOGICITÀ DELLA MOTIVAZIONE; ECCESSO DI POTERE*» (censura estesa da pagina 7 a pagina 11 del gravame); «*ERROR IN IUDICANDO: ERRONEITÀ DELLA SENTENZA PER CONTRADDITTORIETÀ/ CARENZA DI MOTIVAZIONE ED ECCESSO DI POTERE NELLA PARTE IN CUI DICHIARA LA CIRCOLARE IMPUGNATA PRIVA DI CARATTERE INNOVATIVO NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO E DUNQUE IL RICORSO INAMMISSIBILE PER CARENZA DI INTERESSE*» (censura estesa da pagina 11 a pagina 13 del gravame); «*NEL MERITO DEL RICORSO INTRODUTTIVO*» (censura estesa a pagina 13 del gravame), con cui gli appellanti si sono riportati «*integralmente a tutto quanto dedotto sia in fatto che in diritto nel ricorso introduttivo e negli scritti difensivi depositati in primo grado*»; «*SULLA POSIZIONE DEI RICORRENTI DESPECIALIZZATI*» (censura estesa a pagina 14 del gravame), dove sono state svolte delle precisazioni sulla posizione di alcuni appellanti non più specializzati e sul loro interesse ad agire di carattere meramente risarcitorio.

6. In data 8 aprile 2024, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Comando generale della Guardia di finanza e il Ministero della pubblica amministrazione si sono costituiti in giudizio, resistendo al gravame.

7. In vista dell'udienza di discussione, le amministrazioni, in data 14 maggio 2026, hanno depositato una memoria con cui hanno contestato i motivi d'impugnazione; gli appellanti hanno depositato una memoria in data 14 maggio 2026 e una memoria di replica in data 25 maggio 2026, con le quali hanno ulteriormente illustrato le proprie tesi, controdedotto alle difese delle amministrazioni e insistito sulle proprie posizioni. In particolare, gli appellanti hanno, tra l'altro, precisato che «*la L. 28 aprile 2022, n. 46 ("Deleghe al Governo in materia di ordinamento e organizzazione militare")*, il cui art. 11 ha introdotto per la prima volta, in attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 120/2018, forme di rappresentanza e di partecipazione sindacale per il personale militare. Tale novità normativa, tuttavia, non incide in alcun modo sulle ragioni degli Appellanti, per le seguenti ragioni concorrenti. In primo luogo, sotto il profilo cronologico, la circolare impugnata è del marzo 2019, mentre la L. n. 46/2022 è

entrata in vigore tre anni dopo. La legittimità di un atto amministrativo va valutata con riferimento al quadro normativo vigente al momento della sua adozione: tempus regit actum. In secondo luogo, sotto il profilo strutturale, la L. n. 46/2022 non ha in alcun modo modificato l'art. 3 del D.Lgs. n. 165/2001 (T.U.P.I.), né ha privatizzato il rapporto di impiego del personale militare (...) In terzo luogo, sotto il profilo logico-giuridico, il TAR ha fondato la declaratoria di inammissibilità sull'art. 40 T.U.P.I., che disciplina la contrattazione collettiva del pubblico impiego privatizzato. La L. n. 46/2022 ha riconosciuto ai militari il diritto di organizzazione sindacale e forme di partecipazione negoziale, ma queste sono istituti giuridicamente distinti e autonomi rispetto alla contrattazione collettiva di cui all'art. 40 T.U.P.I.».

8. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 16 giugno 2026.

9. L'appello è infondato e deve essere respinto alla stregua delle seguenti considerazioni.

10. Alla luce del criterio della ragione più liquida e stante la sua valenza pregiudiziale assorbente, va vagliato il secondo motivo d'appello.

11. Al riguardo nel libello d'impugnazione gli appellanti hanno dedotto in sintesi che:

- «la circolare impugnata del 2019 era da considerarsi una circolare-regolamento, idonea a produrre effetti normativi esterni, e dunque correttamente impugnabile, trattandosi di un vero e proprio esempio di cd. falsa circolare, avente la forma tipica della circolare e la sostanza del regolamento» (argomento su cui hanno insistito anche nella memoria di replica);

- «oggetto della propria pretesa non era ottenere una misura maggiore dell'indennità rispetto a quella fissata dalla legge n. 613 del 1975 ("Approvazione della copertura finanziaria dell'aumento degli importi delle indennità di rischio..." modificava la misura degli importi stabiliti dalla Tabella A allegata al DPR 146/1975), ovvero di euro 1250 Lire, ma ottenere l'applicazione di una giusta rivalutazione monetaria storica di suddetto importo, e non la mera conversione in euro, come è stato fatto non tenendo conto del costo della vita e della inflazione»;

- «Ciò che viene contestato è l'applicazione fatta dall'Amministrazione tramite la circolare impugnata della previsione normativa, in quanto con cd. "falsa circolare" l'Amministrazione non solo ha stabilito erroneamente che l'importo dell'indennità in questione stabilito dalla legge fosse di euro 0.65 (facendo una mera conversione Lire – Euro) senza tenere di conto della dovuta rivalutazione monetaria; ma ha, inoltre, circoscritto l'ambito di applicazione di tale indennità ritenendo illegittimamente che possa essere percepita solo dal militare che svolge l'attività rischiosa per una durata corrispondente all'intero turno giornaliero, contrastando quanto previsto dal dettato normativo: da qui deriva per gli odierni appellanti il carattere innovativo della circolare impugnata e direttamente lesivo delle rispettive sfere giuridiche. A completamento della presente interpretazione, si rammenta che anche le ulteriori indennità riconosciuti al personale rientrante nei Gruppi II, III, IV, V sono state periodicamente aggiornate non con atto normativo, ma con provvedimenti amministrativi».

Con riferimento al secondo motivo d'appello, nella memoria gli appellanti hanno dedotto in

sintesi che:

- la circolare prot. n. 71511/2019 dell'8 marzo 2019 «determina autoritativamente tre contenuti che non si ricavano meccanicamente dalla lettura del D.P.R. n. 146/1975: - l'importo giornaliero lordo dell'indennità nella misura di € 0,65, frutto di mera conversione lire-euro senza alcuna rivalutazione monetaria – scelta discrezionale dell'Amministrazione, non conseguenza obbligata della norma; - il requisito dello svolgimento dell'attività «in modo diretto e continuo» per il Gruppo I, requisito che il D.P.R. n. 146/1975 non prevede per questa categoria; - la definizione di «continuo» come svolgimento per l'intero turno giornaliero di servizio, interpretazione restrittiva che non trova riscontro nel testo normativo» (argomento su cui hanno insistito anche nella memoria di replica);

- «Il D.P.R. n. 57 del 20 aprile 2022 ha aggiornato in via regolamentare gli importi dell'indennità di rischio per i vari Gruppi della Tabella A. Questo dato normativo è decisivo per due ragioni. In primo luogo, dimostra che l'Amministrazione dispone del potere regolamentare di aggiornare gli importi dell'indennità senza necessità di intervento legislativo primario: se fosse davvero necessaria una legge, il D.P.R. 57/2022 sarebbe illegittimo. In secondo luogo, dimostra che la scelta di non aver aggiornato il Gruppo I sino al 2022 è stata una scelta discrezionale dell'Amministrazione – e non un vincolo normativo – e come tale è sindacabile dal giudice amministrativo per eccesso di potere nelle sue figure sintomatiche di disparità di trattamento, ingiustizia manifesta e sviamento dalla causa tipica. La circolare del 2019, che ha determinato l'importo del Gruppo I in € 0,65 (mera conversione lire-euro), è dunque l'esercizio di un potere discrezionale che l'Amministrazione pacificamente possiede»;

- «l'assenza di qualunque atto applicativo successivo alla circolare del 2019 è la riprova più eloquente del suo carattere direttamente precettivo. Se la circolare fosse davvero una mera circolare interpretativa, l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare provvedimenti individuali per ciascun avente diritto, ciascuno autonomamente impugnabile»;

- «Negare l'impugnabilità diretta della circolare in questa situazione significherebbe privare gli Appellanti di qualunque rimedio effettivo, in violazione dell'art. 24 e dell'art. 113 della Costituzione, nonché dell'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea».

Sempre sulla seconda censura nella memoria di replica gli appellanti hanno dedotto in sintesi che:

- «L'Avvocatura eccepisce che gli Appellanti non avrebbero presentato alcuna istanza all'Amministrazione, non stimolando così l'esercizio del potere amministrativo e non ottenendo un provvedimento di diniego impugnabile. L'eccezione è infondata sotto un triplice profilo (...) Contraddittorietà con l'eccezione di difetto di legittimazione (...) L'indennità di rischio non è subordinata a istanza: il diritto sorge ex lege (...) La circolare è auto-applicativa: l'istanza sarebbe stata comunque inutile»;

- «Il diritto all'indennità di rischio sorge ex lege in capo al singolo militare al verificarsi dei presupposti oggettivi (lo svolgimento delle attività rischiose del Gruppo I). Sotto questo profilo – l'an del diritto – la circolare ha natura ricognitivo-applicativa: non crea il diritto, ma ne dà atto.

La circolare è tuttavia impugnabile non perché crea il diritto (non lo crea), ma perché, nell'esercizio di un potere discrezionale di quantificazione e specificazione applicativa, lo ha compresso illegittimamente».

12. Il secondo motivo di gravame è infondato.

12.1. Va premesso che le circolari amministrative, non potendo contenere previsioni contrarie a norme di legge e non avendo carattere normativo o provvedimentale vincolante per i soggetti estranei all'amministrazione, non richiedono alcun onere di impugnazione da parte dei destinatari degli atti applicativi, i quali non hanno l'onere di impugnare le circolari, ma possono limitarsi a contestarne la legittimità al solo scopo di sostenere che gli atti applicativi sono illegittimi siccome scaturenti da una circolare illegittima, che avrebbe dovuto essere disapplicata (cfr., ex *aliis*, Cons. Stato, sez. VI, 9 dicembre 2025, n. 9654 e 2 marzo 2017, n. 986; sez. VII, 21 maggio 2025, n. 4380; sez. III, 19 dicembre 2024, n. 10223; sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5664 e 21 giugno 2010, n. 3877).

In sostanza, le circolari interpretative di disposizioni di legge sono atti interni finalizzati ad indirizzare uniformemente l'azione degli organi amministrativi, sicché per la loro impugnazione è necessaria l'adozione di un atto applicativo (cfr. Cons. Stato, sez. III, 31 luglio 2024, n. 6877).

Specularmente, le circolari possono essere impugnate solo nelle specifiche (e per vero rare) ipotesi in cui esse non abbiano contenuto meramente interpretativo (cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 ottobre 2009 n. 6167) e rechino immediata e diretta lesione alla sfera soggettiva, limitandola in modo concreto (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 gennaio 2019, n. 367).

12.2. Nel caso di specie, a differenza di quanto sostenuto dagli appellanti, la circolare dell'8 marzo 2019 non è una "falsa circolare", non assumendo alcuna valenza regolamentare. Essa, invero, non ha innovato l'ordinamento, essendosi l'amministrazione centrale limitata a comunicare agli organi periferici e agli uffici specializzati un indirizzo operativo. Non aver effettuato un aggiornamento quantitativo di un'indennità prevista da disposizioni di rango primario non innova alcunché, né il mancato aggiornamento può essere considerato un'innovazione in negativo, in quanto l'innovazione si verifica soltanto in presenza di modificazioni delle disposizioni normative, eliminazioni o aggiunte di segmenti di disposizioni o aggiunte.

12.3. Ciò posto, si rileva che gli appellanti hanno chiesto di «*accertare e dichiarare il diritto (...) alla rideterminazione dell'importo dell'indennità*» *de qua*, previo annullamento della circolare del Comando generale della Guardia di finanza n. 71511/2019 dell'8 marzo 2019 e del compendio (assimilabile a una circolare) del medesimo comando n. 161543/2016 del 20 maggio 2016.

Tuttavia, essi hanno impugnato le suddette circolari in assenza di provvedimenti amministrativi applicativi: non consta, invero, che gli appellanti abbiano presentato all'amministrazione alcuna istanza finalizzata alla corresponsione dell'indennità di rischio, né, tanto meno, l'emanazione di alcun provvedimento amministrativo di diniego.

Diversamente da quanto dedotto dagli appellanti, le istanze erano necessarie ai fini di un'impugnazione. In proposito si osserva che non sussiste la lamentata contraddittorietà con il difetto di legittimazione attiva, atteso che esso è stato dichiarato sulla base della situazione attuale, priva di istanze e in ogni caso la mancanza di interesse ad agire è condizione dell'azione del tutto autonoma e in questa sede essa è vagliata pregiudizialmente. Inoltre, se è pur vero che *«L'indennità di rischio non è subordinata a istanza: il diritto sorge ex lege»* la sua misura non può essere aumentata automaticamente e la perimetrazione dei soggetti beneficiari necessita di una valutazione dell'amministrazione; in sostanza, essa sorge *ex lege* in presenza dei presupposti, che, tuttavia, vanno accertati in concreto. Il fatto che essa sia di derivazione normativa non esime gli interessati, in caso di contestato mancato percepimento di quanto asseritamente a loro dovuto, dalla necessità di impugnare un provvedimento, espresso o tacito, di diniego ovvero un silenzio inadempimento, essendo loro onere, ai fini della tutela giurisdizionale, stimolarne rispettivamente l'emanazione e la formazione. Ottenere un provvedimento. Pertanto è infondata – ad avviso del Collegio – la tesi degli appellanti secondo cui *«l'istanza sarebbe stata comunque inutile»* siccome *«La circolare è auto-applicativa»*, giacché non si riscontra una simile situazione: la circolare non innova l'ordinamento e non è essa a ledere le pretese degli interessati, le quali sono imputate su quanto la circolare non ha effettuato (a loro avviso illegittimamente), cosicché non è logicamente possibile predicare una lesione per omesso intervento da parte di un atto meramente ricognitivo dell'esistente. La lesione della pretesa può derivare soltanto da un atto specifico, facente applicazione, in coerenza con la circolare, del quadro ordinamentale, di cui la circolare non fa parte.

La circostanza che l'aggiornamento sia stata svolto, anche per il primo gruppo di rischio, tramite fonte regolamentare, ovverosia con il decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 2022, n. 57 (in disparte ogni valutazione sulla sua legittimità nel rapporto tra fonti normative, che non è oggetto del presente giudizio) e non mediante una fonte primaria legislativa non ha alcuna rilevanza, in quanto la circolare dell'8 marzo 2019 (precedente al predetto decreto) non è in alcun modo assimilabile a un regolamento e non ha innovato alcunché. La contestata scelta della circolare di non aggiornare l'indennità non è frutto di una scelta discrezionale del Corpo della Guardia di finanza, tantoché l'aggiornamento è stato poi effettuato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 57/2022 e non con atto regolamentare del Corpo. Parimenti influente è la dedotta circostanza che per le indennità per i *«Gruppi II, III, IV, V sono state periodicamente aggiornate non con atto normativo, ma con provvedimenti amministrativi»*, poiché nel caso di specie la circolare non ha aggiornato la misura dell'indennità, né può fondatamente predicarsi una sua illegittimità per mancato aggiornamento, a prescindere da ogni valutazioni in ordine alla corretta gestione delle fonti normative (di cui senz'altro non fa parte una circolare non innovativa).

Con riferimento alla questione del requisito dello svolgimento dell'attività rischiosa del primo gruppo in modo diretto e continuo, asseritamente non previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 146/1975 e previsto, invece, dalla circolare che in tal modo avrebbe innovato l'ordinamento tramite un'interpretazione restrittiva, ledendo, per tal via, le prerogative patrimoniali degli interessati, si osserva che l'art. 1 del citato decreto n. 146/1975 prevede espressamente l'attribuzione di *«una indennità giornaliera di rischio per le prestazioni di lavoro, di cui all'unita tabella A, comportanti continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli alla salute o alla incolumità personale»*, cosicché anche sotto tale profilo la circolare nulla ha

innovato, avendo meramente ribadito la necessità, ai fini dell'attribuzione del beneficio economico, dell'esposizione diretta e continua al rischio specifico.

La lamentata assenza di «*qualunque atto applicativo successivo alla circolare del 2019*» non costituisce «*la riprova più eloquente del suo carattere direttamente precettivo*», in quanto non essendovi un aggiornamento del quadro ordinamentale non erano necessari atti applicativi in assenza di istanze degli interessati.

Inoltre, non sussiste la dedotta violazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in quanto la declaratoria d'inammissibilità del ricorso di primo grado non ha compresso il diritto di difesa degli interessati. Non è condivisibile, invero, la tesi secondo cui «*Negare l'impugnabilità diretta della circolare in questa situazione significherebbe privare gli Appellanti di qualunque rimedio effettivo*», in quanto gli interessati avrebbero potuto (e potrebbero) sollecitare pronunciamenti specifici da parte dell'amministrazione attraverso singoli istanze o con un'istanza cumulativa (in presenza di situazioni del tutto omogenee) e successivamente contestare gli atti applicativi, impugnando in tale contesto eventualmente anche la circolare.

12.4. Tanto premesso, correttamente il T.a.r. ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso di primo grado per carenza d'interesse, giacché la circolare n. 71511/2019 e il compendio n. 161543/2016 non sono impugnabili in assenza di atti applicativi, avendo essi carattere meramente interpretativo (e con riferimento al *quantum* avendo la circolare n. 71511/2019 carattere meramente enunciativo) di disposizioni di rango legislativo e regolamentare (art. 4 della legge 15 novembre 1973, n. 734 e decreto del Presidente della Repubblica 5 maggio 1975, n. 146) e non essendo, pertanto, di per sé lesivi delle posizioni giuridiche soggettive degli odierni appellanti.

13. La confermata carenza d'interesse al ricorso assorbe ogni ulteriore valutazione circa l'altra ragione d'inammissibilità del ricorso di primo grado riscontrato dal T.a.r. (il difetto di legittimazione attiva, oggetto della prima doglianza dell'appello), poiché la carenza d'interesse (ovverosia il difetto originario di una condizione dell'azione) comporta di per sé l'inammissibilità della domanda, che rimarrebbe inalterata anche laddove (in ipotesi) sussistesse la legittimazione attiva degli odierni appellanti.

Parimenti sono assorbite le valutazioni di merito (riproposte con il terzo motivo), attesa la pregiudizialità della confermata pronuncia in rito, che impedisce di analizzare le contestazioni svolte in primo grado, nonché sono assorbite le questioni inerenti a specifici profili d'interesse al ricorso di alcuni appellanti non più specializzati (quarto motivo), siccome il generale difetto d'interesse (dipeso dalla natura dell'atto impugnato) è pregiudiziale e assorbente rispetto agli obiettivi perseguiti da questi (risarcimento del danno).

14. Ad ogni modo, ferma restando la conferma dell'inammissibilità del ricorso di primo grado per difetto d'interesse ad agire, per esigenze di completezza e *ad abundantiam*, il Collegio osserva che la domanda degli appellanti è infondata nel merito, con conseguente infondatezza del terzo motivo d'appello.

In proposito si osserva che l'art. 4 della legge 15 novembre 1973, n. 734 ha previsto in favore dei dipendenti civili dello Stato specifiche indennità finalizzate a compensare le prestazioni di lavoro comportanti continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute o per l'incolumità personale ovvero a compensare attività foriere di disagi o di assunzione di peculiari responsabilità, anche di natura patrimoniali.

Le disposizioni attuative della suddetta disposizione di rango legislativo sono state emanate con regolamento recato dal decreto del Presidente della Repubblica 5 maggio 1975, n. 146, dove, tra diverse tipologie di benefici economici, è stata prevista un'indennità di rischio giornaliera (art. 1) spettante a fronte di prestazioni di lavoro pericolose per la salute o la sicurezza di chi le pone in essere. Nella tabella "A" allegata a tale decreto sono state specificamente elencate le tipologie di rischio divise in cinque gruppi, a ciascuno dei quali è assegnata una diversa misura dell'emolumento da corrispondere al personale chiamato a svolgere le relative mansioni.

Avuto riguardo all'entità delle indennità di rischio (stabilita per il rischio del gruppo primo in lire 700 dall'art. 1 della legge n. 146/1975), queste sono state aumentate prima dalla legge 18 novembre 1975, n. 613 (con cui, tramite la tabella allegata, è stato fissato l'importo giornaliero in lire 1.250 per il gruppo primo), e, successivamente, dall'art. 19 decreto del Presidente della Repubblica 9 giugno 1981, n. 310, con cui sono stati raddoppiati gli importi giornalieri limitatamente alle sole attività comportanti le tipologie di rischio sussumibili nei «*gruppi secondo, terzo, quarto e quinto*», ma non prevedendo analogo aumento per le indennità riferibili alle attività di cui al gruppo primo.

Ne discende che per il gruppo primo l'indennità di rischio è attualmente pari a 0,65 euro (equivalente, con arrotondamento, a lire 1.250) al giorno.

Il Consiglio di Stato, sezione prima, con parere reso sull'affare n. 722/1980 all'esito dell'adunanza del 3 aprile 1981, ha ritenuto che i benefici economici previsti dal d.P.R. n. 146/1975, in forza del rinvio contenuto nell'art. 6, comma 3, della legge n. 628/1973, spettano anche al personale militare, ivi compreso quello del Corpo della Guardia di finanza.

Pertanto, con il decreto interministeriale 24 marzo 1986, l'amministrazione ha individuato le categorie di finanziari aventi diritto all'indennità, le attività rischiose, le articolazioni e i Comandi del Corpo d'impiego del personale suddetto.

I diversi interventi normativi susseguiti nel tempo sono stati recepiti dal Comando generale della Guardia di finanza mediante il compendio n. 161543 in data 20 maggio 2016 e la circolare n. 71511/2019 dell'8 marzo 2019.

In particolare, con la circolare n. 71511/2019, in attuazione di quanto disposto dal decreto interministeriale del 14 febbraio 2019, è stato che il beneficio in esame compete esclusivamente alla categoria di personale in possesso della specializzazione di «*antincendio*», «*S.A.G.F.*», impiegato in modo diretto e continuo in servizi di «*antincendio*» e di «*protezione civile*», spetta per ogni giornata di servizio effettivamente prestata e non è cumulabile con le altre indennità previste dal decreto del Presidente della Repubblica n.

146/1975, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del medesimo decreto presidenziale, dove è statuita espressamente e univocamente l'impossibilità della contemporanea percezione dell'indennità di rischio *«con quelle previste dagli articoli 3, 4 e 5 del presente regolamento nonché con l'indennità di pilotaggio e di volo»*.

Tanto premesso, sono infondate le censure avverso la circolare del Comando generale n. 161543 del 20 maggio 2016 e sostenenti il diritto degli appellanti a percepire l'indennità, in quanto l'amministrazione ha applicato al personale del Corpo della Guardia di finanza (e peraltro non specificamente agli appallanti, non essendovi puntuali provvedimenti lesivi) quanto statuito dalle fonti legislative e regolamentari, considerato, tra l'altro, che la necessità che il militare sia esposto in modo diretto e continuo al rischio è stabilito chiaramente dall'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146/1975, dove si fa riferimento a *«una indennità giornaliera di rischio per le prestazioni di lavoro, di cui all'unita tabella A, comportanti continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli alla salute o alla incolumità personale»* e che, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del medesimo decreto, il beneficio economico *de quo* non è cumulabile con l'indennità per attività subacquea, per maneggio di valori di cassa e meccanografica, nonché con quelle di *«pilotaggio e di volo»*, con conseguente ulteriore profilo d'infondatezza delle domande di alcuni appellanti impiegati nelle sezioni aeree del Corpo della Guardia di finanza.

Con riferimento alla misura dell'indennità di rischio (comunque in via pregiudiziale non spettante), le contestazioni degli appellanti sono infondate, giacché il *quantum* giornaliero di euro 0,65 non è stato stabilito dall'Amministrazione con la circolare n. 71511/2019 dell'8 marzo 2019, bensì in sede normativa attraverso l'art. 1 della legge n. 613/1975 e la tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/1975.

15. In conclusione l'appello deve essere respinto.

16. La peculiarità della vicenda giustifica la compensazione tra le parti delle spese processuali del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sull'appello n. 2562 del 2024, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di lite del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 16 giugno 2026, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere, Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere