



Normativa e giurisprudenza di interesse per la Giustizia amministrativa a cura dell'Ufficio studi, massimario e formazione

Indice

Corte di giustizia dell'Unione europea

1. Corte giust. UE, sez. VII, 19 maggio 2022, causa C-33/21, sulla normativa previdenziale applicabile al personale di volo di una compagnia aerea;
2. Corte giust. UE, grande sezione, 17 maggio 2022, C-869/19, C-600/19, cause riunite C-693/19 e C-831/1, C-725/19, clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori: la Corte di giustizia UE ritorna sulla possibile cedevolezza del giudicato (decreto ingiuntivo non opposto).

Corte costituzionale

3. Corte cost., 9 maggio 2022, n. 125, dichiara la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori, nel testo modificato dalla riforma Fornero.

Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali amministrativi regionali

4. Cons. Stato, sez. II, 18 maggio 2022, n. 3940, sul transito nei ruoli civili dell'operatore di polizia risultato inidoneo sotto il profilo attitudinale in corso di rapporto;
5. Cons. Stato, sez. VI, 9 maggio 2022, n. 3605, vincolo alle ville vesuviane indipendentemente da chi ne sia il proprietario;
6. T.a.r. per il Lazio, sez. III *quater*, 17 maggio 2022, n. 6223, solleva questione di legittimità costituzionale in relazione alla prevista liquidazione rateale e differita del T.F.R.

Consiglio di Stato – Pareri

7. Cons. Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 19 maggio 2022, n. 881, dà il via libera ai modelli e agli standard per l'assistenza territoriale del Sistema sanitario;

8. [Cons. Stato, comm. speciale, 13 maggio 2022, n. 832](#), parere sullo schema di decreto legislativo contenente le modifiche al Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza in attuazione della direttiva 2019/1023/UE.

Normativa ed altre novità di interesse

9. [D.P.C.M. 14 marzo 2022](#) – Adozione del Piano nazionale per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari previsto dal comma 2 dell'art. 182 del decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101; (in G.U. n. 112 del 14 maggio 2022).

Corte di giustizia UE

(1)

Il personale di volo della Ryanair non coperto da certificati E101, che lavora per 45 minuti al giorno nel locale di questa compagnia aerea destinato ad accogliere l'equipaggio di stanza presso l'aeroporto di Bergamo e che, per il rimanente tempo di lavoro, si trova a bordo degli aeromobili di detta compagnia aerea, è soggetto alla legislazione previdenziale italiana.

[Corte giustizia dell'Unione europea, sezione VII, sentenza 19 maggio 2022, causa C-33/21](#)

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che:

l'articolo 14, punto 2, lettera a), i), del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, nella sua versione modificata e aggiornata dal regolamento (CE) n. 118/97 del Consiglio, del 2 dicembre 1996, come modificato dal regolamento (CE) n. 631/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, l'articolo 13, paragrafo 1, lettera a), e l'articolo 87, paragrafo 8, del regolamento (CE) n.

883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, quale modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, e successivamente dal regolamento (UE) n. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, nonché l'articolo 11, paragrafo 5, del regolamento n. 883/2004, come modificato dal regolamento n. 465/2012, devono essere interpretati nel senso che la normativa previdenziale applicabile al personale di volo di una compagnia aerea, stabilita in uno Stato membro, che non è coperto da certificati E101 e che lavora per un periodo di 45 minuti al giorno in un locale destinato ad accogliere l'equipaggio, denominato «*crew room*», di cui tale compagnia aerea dispone nel territorio di un altro Stato membro nel quale detto personale di volo risiede, e che, per il tempo lavorativo restante, si trova a bordo degli aeromobili di detta compagnia aerea, è la legislazione di quest'ultimo Stato membro.

(2)

Clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori: la Corte di giustizia UE ritorna sulla possibile cedevolezza del giudicato (decreto ingiuntivo non opposto).

[Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 17 maggio 2022, C-869/19, C-600/19, cause riunite C-693/19 e C-831/1, C-725/19](#)

La Corte, riunita in grande sezione, si pronuncia su varie domande di pronuncia pregiudiziale presentate da giudici spagnoli, da giudici italiani e da un giudice rumeno, vertenti sull'interpretazione della direttiva 93/13/CEE 1 concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

Alla Corte viene chiesto se principi processuali nazionali, quali l'autorità di cosa giudicata, possano limitare i poteri dei giudici nazionali, in particolare

dell'esecuzione, quanto alla valutazione dell'eventuale carattere abusivo di clausole contrattuali.

La Corte di giustizia ricorda a tale riguardo l'importanza che il principio dell'autorità di cosa giudicata riveste sia nell'ordinamento giuridico dell'Unione sia negli ordinamenti giuridici nazionali. Infatti, al fine di garantire sia la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici sia una buona amministrazione della giustizia, è importante che le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento delle vie di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per tali ricorsi non possano più essere rimesse in discussione.

La Corte di giustizia ricorda che il sistema di tutela istituito con la direttiva 93/13 si fonda sull'idea che il consumatore si trova in una posizione di inferiorità nei confronti del professionista per quanto riguarda sia il potere negoziale sia il livello di informazione.

Alla luce di una tale situazione di inferiorità, la direttiva 93/13 prevede che le clausole abusive non vincolino i consumatori. Si tratta di una disposizione imperativa tesa a sostituire all'equilibrio formale del contratto un equilibrio reale.

La Corte dichiara poi che il giudice nazionale è tenuto a esaminare d'ufficio il carattere abusivo di una clausola contrattuale che ricade nell'ambito di applicazione della direttiva 93/13 e che gli Stati membri sono obbligati a fornire mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive.

I giudici italiani, in particolare, rilevano che, in forza dei principi processuali nazionali, in caso di mancata opposizione da parte del consumatore, l'autorità di cosa giudicata di un decreto ingiuntivo copre il carattere non abusivo delle clausole del contratto di fideiussione, e ciò anche in assenza di qualsiasi esame espresso, da parte del giudice che ha emesso tale decreto ingiuntivo, del carattere abusivo di tali clausole.

La Corte di giustizia dell'Unione Europea ritiene che una tale normativa nazionale possa privare del suo contenuto l'obbligo incombente al giudice

nazionale di procedere a un esame d'ufficio dell'eventuale carattere abusivo delle clausole contrattuali. L'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva impone che il giudice dell'esecuzione possa valutare, anche per la prima volta, l'eventuale carattere abusivo delle clausole del contratto alla base di un decreto ingiuntivo emesso da un giudice su domanda di un creditore e contro il quale il debitore non ha proposto opposizione.

La Corte di giustizia ha, quindi, evidenziato che:

l'articolo 6, paragrafo 1, e l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale la quale prevede che, qualora un decreto ingiuntivo emesso da un giudice su domanda di un creditore non sia stato oggetto di opposizione proposta dal debitore, il giudice dell'esecuzione non possa - per il motivo che l'autorità di cosa giudicata di tale decreto ingiuntivo copre implicitamente la validità delle clausole del contratto che ne è alla base, escludendo qualsiasi esame della loro validità - successivamente controllare l'eventuale carattere abusivo di tali clausole. La circostanza che, alla data in cui il decreto ingiuntivo è divenuto definitivo, il debitore ignorava di poter essere qualificato come «consumatore» ai sensi di tale direttiva è irrilevante a tale riguardo.

Corte costituzionale

(3)

La Corte costituzionale, nel dichiarare parzialmente incostituzionale l'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nel testo modificato dalla riforma Fornero, ha evidenziato che il giudice non è tenuto ad accertare che l'insussistenza del fatto posto a base del licenziamento economico sia "manifesta" (settimo comma, secondo periodo).

[Corte costituzionale, sentenza 9 maggio 2022, n. 125, Pres. Amato, Est. Sciarra](#)

La declaratoria di incostituzionalità ha colpito la sola parola “manifesta”, che precede l’espressione “insussistenza del fatto” posta a base del licenziamento per ragioni economiche, produttive e organizzative.

Al fatto – spiega la Corte costituzionale – si deve “ricondere ciò che attiene all’effettività e alla genuinità della scelta imprenditoriale”. Su questi aspetti il giudice è chiamato a svolgere una valutazione di mera legittimità che non può “sconfinare in un sindacato di congruità e di opportunità” (sentenza n. 59 del 2021).

Il requisito della manifesta insussistenza è, anzitutto, indeterminato e si presta, proprio per questo, a incertezze applicative, con conseguenti disparità di trattamento.

Inoltre, la sussistenza di un fatto è nozione difficile da graduare, perché evoca “un’alternativa netta, che l’accertamento del giudice è chiamato a sciogliere in termini positivi o negativi”.

Il criterio della manifesta insussistenza – ha precisato inoltre la Corte – “risulta eccentrico nell’apparato dei rimedi, usualmente incentrato sulla diversa gravità dei vizi e non su una contingenza accidentale, legata alla linearità e alla celerità dell’accertamento”.

Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali Amministrativi Regionali

Le massime sotto riportate comprendono anche quelle pubblicate nella Sezione in evidenza del sito www.giustizia-amministrativa.it, a cura del consigliere Giulia Ferrari.

(4)

La II sezione ha rimesso all'Adunanza plenaria alcune questioni sul transito nei ruoli civili dell'operatore di polizia risultato inidoneo sotto il profilo attitudinale in corso di rapporto.

[Consiglio di Stato, sezione II, ordinanza 18 maggio 2022, n. 3940, Pres. Saltelli, Est. Manzione](#)

La II sezione ha rimesso all'Adunanza plenaria le seguenti questioni:

a) se la inidoneità attitudinale sopravvenuta, in quanto modo di atteggiarsi della inidoneità psicologica, seppure soggetta ad autonomo accertamento, rientri nelle previsioni dell'art. 1 del d.P.R. n. 339 del 1982, che consente al lavoratore cui si riferisca l'accertamento di chiedere il transito nei ruoli civili dell'amministrazione di appartenenza o di altra;

b) in caso negativo, ovvero se a ciò venga ritenuta ostativa la formulazione letterale della norma, se il regime giuridico di favore riconosciuto alla più grave ipotesi di inidoneità psicologica sfociata in una malattia, non si ponga in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, interpretato alla luce dell'obbligo di non discriminazione in ambito lavorativo di cui alla Direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000, nonché se il non ottemperare al c.d. obbligo di *repêchage* - inteso come valutazione della possibilità di ricollocare il lavoratore presso un altro reparto o di adibirlo ad altre e diverse mansioni, incluse quelle inferiori che lo stesso si sia detto disponibile a svolgere - contrasti con i principi a tutela del lavoro, configurando nei fatti un'ipotesi di recesso per giustificato motivo oggettivo non previsto espressamente dal legislatore;

c) in caso affermativo, se la richiesta di transito sia espressione di un diritto soggettivo del dipendente, ovvero l'adesione alla stessa costituisca valutazione del tutto discrezionale dell'Amministrazione di appartenenza. Valuterà l'Adunanza Plenaria se affermare i rilevanti principi di diritto o se definire il secondo grado del giudizio.

La presente ordinanza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studi massimario e formazione.

(5)

Vincolo alle ville vesuviane indipendentemente da chi ne sia il proprietario.

[Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 9 maggio 2022, n. 3605 – Pres. Montedoro, Est. Maggio](#)

Le ville vesuviane incluse nell'elenco approvato con d.m. 19 ottobre 1976 costituiscono beni culturali *ex lege*, indipendentemente da chi ne sia il proprietario, di modo che ai fini dell'applicazione della tutela predisposta dalla normativa generale su detti beni, è irrilevante accertare a chi spetti il diritto dominicale su di esse.

Ha chiarito la sezione che la l. n. 578 del 1971, per identità di finalità e funzioni, si pone come normativa speciale rispetto a quella generale, in tema di tutela dei beni culturali, dettata dalla L. n. 1089 del 1939 e successivamente dai d.lgs. nn. 490 del 1999 e 42 del 2004.

La previsione degli interventi e sussidi pubblici e dei particolari obblighi di fare espressamente contemplati dalla l. n. 578 del 1971 (artt. 14 e segg.), logicamente presuppone l'insistenza di quelli di non fare di cui alla legge generale e delle specifiche tutele da questa accordate ai beni culturali (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 6/5/2013, n. 2420).

Nell'impostazione della menzionata legge speciale, la natura culturale del bene deriva, dunque, direttamente dalle sue qualità intrinseche accertate dall'apposta commissione chiamata, all'uopo, a formulare un apposito elenco

delle ville da tutelare da sottoporre all'approvazione del Ministero ai sensi del menzionato art. 13, comma 3.

Dalle esposte considerazioni discende, pertanto, che le ville vesuviane incluse nel suddetto elenco, nella specie approvato con d.m. 19 ottobre 1976 e pubblicato nella G.U. del 7/1/1977, costituiscono beni culturali *ex lege*, indipendentemente da chi ne sia il proprietario, di modo che ai fini dell'applicazione della tutela predisposta dalla normativa generale su detti beni, è irrilevante accertare a chi spetti il diritto dominicale su di esse.

La sezione ha poi chiarito che se è vero che lo stato di abbandono e degrado in cui versa un bene non esclude che esso possa essere assoggettato a vincolo culturale e non comporta, per ciò solo, il venir meno della relativa tutela (Cons. Stato, sez VI, 14/10/2015, n. 4747; 16/7/2015, n. 3560; 8/4/2015, n. 1779; 27/11/2012, n. 5989; 11/6/2012, n. 3401), ma ciò non vale nell'ipotesi in cui il medesimo, a causa delle modifiche apportate, abbia oggettivamente perso quelle caratteristiche intrinseche che avrebbero consentito di attribuirgli valenza culturale giustificandone la protezione e, soprattutto, come nella specie, ove non vi sia certezza riguardo il tempo dell'avvenuta trasformazione (che potrebbe essersi verificata anteriormente all'imposizione del vincolo) e l'estensione del vincolo (che pur potendosi logicamente estendere al giardino non è determinato precisamente nella sua estensione e potrebbe – ipoteticamente - esser fatto oggetto di eventuali approfondimenti collegati ad un piano di recupero che esula però dall'oggetto del contenzioso e si proietta in una futura azione amministrativa che non può in alcun modo rilevare nel processo).

(6)

Il T.a.r. rimette alla Corte costituzionale la disciplina sul trattamento di fine rapporto dei pubblici dipendenti che è liquidato in modo differito e rateizzato rispetto alla cessazione del rapporto di lavoro.

[T.a.r. per il Lazio, sezione III quater, ordinanza 17 maggio 2022, n. 6223, Pres. Quiligotti, Est. Lattanzi.](#)

Il T.a.r., nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, dichiara che il dubbio di incompatibilità tra gli artt. 3, comma 2, del d.l. n. 79/1997 e 12, comma 7, del d.l. 78/2010, e l'art. 36 Cost. è alimentato dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale, con particolare riguardo alla sentenza n. 159 del 25 giugno 2019, che, nel ritenere non fondate le eccezioni di incostituzionalità degli articoli sopra detti con particolare riguardo ai lavoratori che non hanno raggiunto i limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, ha ritenuto che "La disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro ha smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto, conquistate «attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa» (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto), rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana".

Secondo la giurisprudenza della Corte le indennità di fine rapporto "costituiscono parte del compenso dovuto per il lavoro prestato, la cui corresponsione viene differita – appunto in funzione previdenziale – onde agevolare il superamento delle difficoltà economiche che possono insorgere nel momento in cui viene meno la retribuzione" (sentenza n. 458/2005), ritenendosi, in sostanza, l'essenziale natura di retribuzione differita collegata a una concorrente funzione previdenziale (cfr. sentenza n. 438/2005).

È poi da ricordare che la Corte ha più volte affermato il principio per il quale una misura quale quella in esame, per superare lo scrutinio di costituzionalità, non può riguardare un arco temporale indefinito, ma deve essere giustificato da una crisi contingente e deve atteggiarsi quale misura una tantum (sentt. n. 178 del 2015 e n. 173 del 2016).

La misura in questione, al contrario, pur legata a una situazione di crisi contingente non ha una durata prestabilita ma ha assunto un carattere strutturale.

Infatti, l'art. 3 del d.l. n. 79 del 1997 ha previsto dapprima un termine minimo di sei mesi per la liquidazione delle indennità di fine servizio. Termine che l'art. 1, comma 22, lettera a), del d.l. n. 138 del 2011 ha fissato in sei mesi per il solo caso di pensionamento di vecchiaia e ha innalzato a ventiquattro mesi per l'ipotesi di un pensionamento di anzianità.

Il termine di sei mesi, sancito per i pensionamenti di vecchiaia, è stato innalzato a dodici mesi dall'art. 1, comma 484, lettera b), della legge n. 147 del 2013, mentre resta immutato il termine minimo di ventiquattro mesi per le indennità di fine servizio corrisposte per il caso di pensionamenti anticipati. Vigge poi sempre un ulteriore termine di tre mesi per l'effettiva erogazione: solo quando sia decorso infruttuosamente tale ultimo termine, sono dovuti gli interessi.

L'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 ha introdotto un meccanismo di rateizzazione, articolato secondo soglie più elevate rispetto a quelle oggi vigenti.

L'art. 1, comma 484, lettera a), della legge n. 147 del 2013 ha previsto, per il meccanismo della rateizzazione, reso così più capillare, soglie più contenute.

Con la legge di stabilità per il 2014, con l'art. 1, comma 484, in sostanza, si è aggravato il sacrificio imposto con il differimento già stabilito nel 1997, ampliando a dodici mesi il termine minimo per la liquidazione delle indennità di fine servizio e prevedendo un meccanismo di rateizzazione che penalizza oltremodo i beneficiari dei trattamenti in esame, perché è più gravoso rispetto a quello stabilito dal d.l. n. 78 del 2010 nella sua originaria versione.

Poste tali premesse, si può ritenere che la previsione di un pagamento rateale comprima in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti dei lavoratori pubblici, in violazione dell'art. 36 Cost., non essendo sorretta dal carattere contingente, ma al contrario avendo carattere strutturale.

La presente ordinanza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studi massimario e formazione.

Consiglio di Stato – Pareri

(7)

Il Consiglio di Stato dà il via libera ai modelli e agli standard per l'assistenza territoriale del Sistema sanitario.

[Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 19 maggio 2022, n. 881 - Pres. Carbone, Est. Ravenna, Perrelli](#)

Il Consiglio di Stato ha reso il parere sullo Schema di decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, relativo ai "Modelli e standard per lo sviluppo dell'Assistenza Territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale", necessario per l'attuazione della misura PNRR M6 – C1- Riforma Reti di prossimità strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale.

(8)

Il Consiglio di Stato ha reso il parere sullo schema di decreto legislativo contenente le modifiche al Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza in attuazione della direttiva 2019/1023/UE.

[Consiglio di Stato, commissione speciale, 13 maggio 2022, n. 832 – Pres. Carbone, Est. Carluccio, Barreca, Orsini, Conforti, Ravasio, Fratamico](#)

Con il parere n. 832 del 13 maggio 2022, la Commissione speciale del Consiglio di Stato si è pronunciata sullo schema di decreto legislativo contenente le modifiche al Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza in attuazione della direttiva 2019/1023/UE.

Normativa ed altre novità di interesse

(9)

D.P.C.M. 14 marzo 2022 – Adozione del Piano nazionale per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari previsto dal comma 2 dell'art. 182 del decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101; (in G.U. n. 112 del 14 maggio 2022).