

Pubblicato il 28/10/2024

**N. 03489/2024 REG.PROV.COLL.
N. 01048/2023 REG.RIC.**



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1048 del 2023, proposto da

[REDACTED] rappresentati e difesi dall'avvocato Enrico Tedeschi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Guardia di Finanza Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Sicilia Palermo, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Guardia di Finanza Comando Generale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, domiciliataria *ex lege* in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

per l'annullamento

- dei provvedimenti prot. n. 0175840/2023 e 0105577/2023 della Guardia di Finanza - Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Sicilia, in risposta alle istanze rispettivamente di Liguori Nicola e Spadaro Antonio, comunicati ai ricorrenti a mezzo PEC del 21/03/2023, con i quali si nega il riconoscimento e la liquidazione dell'indennità di compensazione per il servizio reso nelle giornate destinate al riposo settimanale o nei festivi infrasettimanali;

- di ogni altro atto presupposto, connesso, complementare o conseguente, anche allo stato non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Guardia di Finanza Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Sicilia Palermo, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Guardia di Finanza Comando Generale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2024 il dott. Daniele Profili e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'odierno ricorso collettivo i ricorrenti epigrafe, in qualità di appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, hanno impugnato i rispettivi provvedimenti con cui la propria Amministrazione di appartenenza ha respinto le loro istanze intese ad ottenere il pagamento liquidazione dell'indennità di compensazione per il servizio reso nelle giornate destinate al riposo settimanale e nei festivi infrasettimanali, come previsto dall'art. 54, co. 3, del d.P.R. 18 giugno 2002, n. 164.

Coi preavvisi di rigetto, resi ai sensi dell'art. 10-*bis* della l.n. 241/90, il Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Sicilia della Guardia di Finanza ha precisato come la corresponsione della prefata indennità rivesta carattere di eccezionalità, *“in quanto istituita per compensare, esclusivamente, quei turni resi dal militare che viene comandato in servizio per improrogabili esigenze, in una giornata prevista come riposo settimanale ovvero festiva infrasettimanale e viene erogata “nel momento in cui vengono effettuate prestazioni orarie aggiuntive, rispetto all'orario d'obbligo settimanale (36 ore)”*.

In sostanza, secondo l'Amministrazione, citando apposite circolari adottate in materia e un precedente del T.A.R. Lombardia (sent. n. 1949/2021), il beneficio chiesto spetterebbe soltanto *“...nel caso in cui il militare venga comandato*

in servizio in una giornata prevista come riposo settimanale ovvero festiva infrasettimanale...”, avendo così diritto sia al recupero del riposo non goduto che all’indennità di compensazione chiesta, così come si evincerebbe dalla lettera del richiamato art. 54, co. 3, del d.P.R. n. 164/2002.

Di diverso avviso sono gli odierni ricorrenti che, richiamando un diverso precedente, stavolta reso dal T.A.R. Liguria (sent. n. 385/2022), hanno proposto i seguenti mezzi di impugnazione con l’odierno ricorso:

I) *Violazione di legge e/o falsa applicazione dell’art. 54 comma 3 DPR 164/2002. Eccesso di potere per illogicità manifesta e/o per travisamento dei fatti.*

Secondo la prospettazione di parte, diversamente da quanto sostenuto dall’Amministrazione resistente, l’indennità in commento avrebbe il compito di remunerare i militari del disagio connesso dal dover prestare servizio in un giorno festivo, sia esso cadente di domenica o infrasettimanale.

A tale conclusione, dovrebbe giungersi facendo riferimento all’art. 43, del d.m. 30/11/1991, recante “*Nuovo regolamento di servizio interno della Guardia di Finanza*”, “*1. Tutti i militari hanno diritto ad un giorno di riposo settimanale da fruire, di norma, in giorno festivo. ... 4. Il responsabile di ogni ufficio o comando deve programmare, settimanalmente e mensilmente, i turni di fruizione del riposo compatibilmente con le esigenze di servizio*”.

Essendo la domenica il normale giorno di riposo settimanale, è evidente come a tale giornata debbano essere equiparati anche i festivi infrasettimanali.

In sostanza, se il militare dovesse essere chiamato a prestare servizio in un giorno festivo, avrebbe diritto a ricevere la speciale indennità giornaliera prevista dall’articolo 54 del d.P.R. n. 164 del 2002, indipendentemente dal fatto che il riposo settimanale fosse già stato programmato in precedenza, o meno.

II) *Eccesso di potere. violazione del principio di ragionevolezza. difetto di motivazione.*

Nel caso di specie, l’Amministrazione non avrebbe esternato, compiutamente, la motivazione del diniego impugnato essendosi affidata a statuzioni stereotipate e a richiami a principi generici, non attagliati al caso di specie.

2. L'Amministrazione resistente si è costituita in giudizio chiedendo il respingimento del ricorso in quanto:

- la sentenza richiamata da controparte (T.A.R. Liguria, n. 385/2022) sarebbe stata appellata e, pertanto, non sarebbe ancora definitiva, a differenza del precedente favorevole all'Amministrazione citato nei provvedimenti di diniego impugnati (T.A.R. Lombardia, n. 1949/2021);
- il punto 3 della circolare n. 282581/6212, in data 12 agosto 2002, del Comando Generale della Guardia di Finanza - Ufficio Pianificazione e Programmazione Finanziaria - II Sezione, a pag. 2, prevede l'attribuzione dell'*“[...] indennità di 5 euro per il personale chiamato in servizio durante i giorni destinati a riposo settimanale o festivi infrasettimanali, a compensazione della sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliera, confermando il contestuale diritto al recupero del riposo o della festività non fruita”*;
- la circolare n. 327647/62111, in data 24 settembre 2002, del Servizio Amministrativo - I Divisione del Comando Generale della Guardia di Finanza, a pag. 8, stabilisce che *“Il personale che, per sopravvenute inderogabili esigenze di servizio, presta attività lavorativa nel giorno destinato al riposo settimanale, o nel festivo infrasettimanale, ha diritto ad un’indennità di euro 5,00, a compensazione della sola ordinaria prestazione giornaliera, fermo restando il diritto al recupero non goduto”*;
- dal richiamato contesto normativo di riferimento emergerebbe come le richieste dei militari sarebbero prive di fondamento giuridico. Come già evidenziato, in virtù di quanto stabilito dall'art. 54 del d.P.R. n. 164/2002, che ha istituito l'indennità di compensazione, la stessa spetta solo nel caso in cui il militare venga chiamato a prestare servizio, per sopravvenute inderogabili esigenze di servizio, in una giornata destinata al riposo settimanale (domenica) ovvero festiva infrasettimanale, a compensazione della sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero;
- da quanto premesso deriva che, al fine di poter determinare la spettanza dell'indennità in argomento, occorre avere riguardo alla programmazione settimanale dei turni di servizio effettuata dal Comandante di Reparto, il quale

deve accordare il riposo settimanale in giornata diversa da quella corrispondente ad una festività infrasettimanale, facendolo coincidere con la domenica almeno una volta ogni due mesi e deve procedere ad una “[...] corretta programmazione del giorno destinato al riposo settimanale per i militari che – per esigenze di servizio – vengono comandati di servizio in giornata festiva domenicale”;

- ne consegue che l'indennità in argomento, la cui precipua finalità è quella di compensare il militare per il disagio derivante da un riposo annullato a ridosso della data programmata, debba essere corrisposta per intero solo quando l'interessato, comandato dall'Amministrazione per sopravvenute ed inderogabili esigenze, sia chiamato a prestare servizio nel giorno libero e non quando vengano svolte attività programmate, ancorché ricadenti nella giornata di domenica. Pertanto, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, l'indennità in questione non deve intendersi connessa al fatto di aver prestato servizio nelle giornate di domenica, per le quali, d'altro canto, sono previste ulteriori indennità al fine di remunerare la giornata intesa quale festività, bensì alla condizione che i militari, diversamente da quanto programmato dal Comandante di Reparto, vengano chiamati a prestare l'attività lavorativa in giornate che sarebbero destinate al riposo programmato;

- in subordine, è stata poi eccepita la prescrizione del credito asseritamente vantato dai militari, ai sensi dell'art. 2948, co. 4, del codice civile, oltre alla non cumulabilità di interessi con la rivalutazione monetaria, così come chiesta col ricorso introduttivo.

3. All'udienza pubblica del 23 ottobre 2024 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è infondato e non può trovare accoglimento.

I motivi di ricorso, pertanto sono suscettibili di delibazione in maniera unitaria e non si procede al vaglio delle eccezioni di prescrizione e di divieto di cumulo tra interessi e rivalutazione monetaria sollevate dalla p.a. solo in via subordinata all'accoglimento del gravame.

4. Il richiamato art. 54, co. 3, del d.P.R. n. 164/2002 prevede come “*Fermo restando il diritto al recupero, al personale che per sopravvenute inderogabili esigenze di servizio sia chiamato dall'amministrazione a prestare servizio nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale è corrisposta una indennità di euro 5,00, a compensazione della sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero*”.

Sull'interpretazione di tale disposizione è possibile rinvenire due orientamenti in seno alla giustizia amministrativa.

Il primo, favorevole alla parte ricorrente, è contenuto nella sentenza n. 385/2022 del T.A.R. Liguria, secondo cui “*Si tratta dunque di capire cosa debba intendersi per “giorno destinato al riposo settimanale”*. Orbene, pare al collegio evidente come, stante l'art. 43 comma 1 del regolamento di servizio interno della Guardia di Finanza, per giorno destinato al riposo settimanale debba intendersi sia - di norma - la domenica, cui è equiparato il “festivo infrasettimanale”, sia il (diverso) giorno già programmato come riposo settimanale, allorché – in quest'ultimo caso – sopravvenute inderogabili esigenze di servizio inducano l'amministrazione a chiamare il militare a prestare servizio. Dunque, la prestazione del servizio in giornata festiva (domenica) va comunque remunerata con la speciale indennità giornaliera di cui all'art. 54 del D.P.R. n. 164 del 2002, indipendentemente dal fatto che sia già stato programmato il riposo settimanale”.

Secondo un diverso e più rigoroso orientamento, invece, citato dall'Amministrazione a proprio favore (T.A.R. Lombardia, Milano, n. 1949/2021; in termini cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, sent. n. 94/2024), “*il presupposto dell'indennità di compensazione (...) è proprio quello di compensare il disagio derivante dall'impiego in servizio avvenuto, per sopravvenute ed inderogabili esigenze di servizio, in un giorno concretamente programmato e pianificato come riposo settimanale*”.

7. Sotto il profilo fattuale, assume, tuttavia, dirimente rilievo nel caso portato all'attenzione del Collegio la circostanza - sulla quale ha, del pari, richiamato l'attenzione la medesima difesa erariale - che “*l'impiego in servizio avvenuto nelle domeniche o nei giorni festivi infrasettimanali, non ha avuto luogo in un giorno destinato al riposo settimanale per sopravvenute ed inderogabili esigenze di servizio, tale da giustificare l'erogazione*

dell'indennità in parola, ma in una ordinaria giornata di lavoro preventivamente pianificata, atteso che l'Amministrazione, (...), in osservanza delle disposizioni normative vigenti, ha sempre riconosciuto ai ricorrenti il diritto al riposo settimanale in sede di pianificazione e programmazione della settimana lavorativa. Di contro, nel periodo d'interesse per il ricorso, l'impiego per sopravvenute ed inderogabili esigenze di servizio, nei giorni stabiliti come riposo settimanale, ha sempre comportato il riconoscimento del diritto all'indennità di compensazione relativa alla sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero”.

5. Dato atto dei due orientamenti giurisprudenziali in ordine all'interpretazione della disposizione decisiva ai fini della soluzione dell'odierna controversia, il Collegio intende aderire al secondo e più restrittivo dei due filoni esegetici pocanzi richiamato, ritenendolo maggiormente rispettoso della lettera e della *ratio* della norma introdotta nel nostro ordinamento.

Va rilevato, peraltro, come l'impostazione del T.A.R. lombardo, peraltro poi seguita da altri T.A.R., sia stata già avallata anche dal Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 6453/2023, ai cui contenuti è possibile effettuare un espresso richiamo in questa sede ai sensi dell'art. 74 c.p.a., ha avuto modo di precisare come “*7.2. Secondo la regola preordinata dal sistema normativo per interpretare "la legge" (art. 12, comma 1, delle "Disposizioni della legge in generale"), "Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore". 7.3. Secondo l'interpretazione comunemente data a tale disposizione, se ne trae la norma che l'interprete di una previsione normativa deve tener conto del significato proprio e grammaticale delle parole, considerate non isolatamente ma nella loro connessione sintattica (interpretazione letterale) e, oltre a ciò, in presenza di problemi interpretativi per insufficienza del dato letterale o equivocità, deve anche considerare l'intenzione del legislatore riferita non tanto alla volontà di coloro che hanno formulato il testo, quanto alla norma immessa nel sistema di norme che disciplinano la stessa materia (interpretazione logica).*

7.3.1. In sostanza, ove l'interpretazione letterale sia sufficiente ad individuare, in modo

chiaro ed univoco, il significato e la portata precettiva di una norma di legge o regolamentare, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario della "mens legis", il quale solo nel caso in cui, nonostante l'impiego del criterio letterale e del criterio teleologico singolarmente considerati, la lettera della norma rimanga ambigua, acquista un ruolo paritetico e comprimario rispetto al criterio letterale, mentre può assumere rilievo prevalente nell'ipotesi, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione sia incompatibile con il sistema normativo, non essendo, invece, consentito all'interprete correggere la norma nel significato tecnico proprio delle espressioni che la compongono nell'ipotesi in cui ritenga che tale effetto sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica della norma stessa (cfr., Cass. Civ., Sez. 3, n. 24165 del 4/10/2018). 7.4. Ciò posto, pare al Collegio che la ricordata lettura offerta dal TAR lombardo alla previsione in parola costituisca l'unica capace di rispettare la lettera della norma che, come ripetuto, riconosce l'indennità in parola solo nel caso in cui il militare "...per sopravvenute inderogabili esigenze di servizio sia chiamato dall'amministrazione a prestare servizio nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale...". Invero, il termine "sopravvenute", riferito alle esigenze di servizio, implica necessariamente l'esistenza di una precedente programmazione dell'attività lavorativa che venga poi modificata per effetto di nuove esigenze inderogabili; e il termine "destinato", riferito al giorno di "riposo settimanale" o al "festivo infrasettimanale", parimenti evoca una precedente programmazione del lavoro, tale da comportare una determinata destinazione alle singole giornate. 7.5. Né a quest'ultimo proposito, può condividersi l'argomento degli appellanti secondo il quale la domenica costituisca sempre e comunque giornata destinata al riposo settimanale, atteso che, come sopra ricordato, le previsioni normative che disciplinano la prestazione dei militari appartenenti alla Guardia di Finanza dispongono che gli stessi hanno diritto ad un giorno di riposo settimanale e che questo venga fruito, "di norma", in giorno festivo, così implicitamente ammettendosi che possa anche essere altrimenti, e ciò proprio sulla base della programmazione dei turni operativi" (Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 6454/2023).

6. In sostanza, diversamente da quanto sostenuto dagli odierni ricorrenti e alla luce del dettato normativo sopra richiamato, per la maturazione del diritto

all'indennità di compensazione di cui trattasi non è sufficiente che il militare abbia prestato servizio in una giornata festiva (domenica o festivo infrasettimanale), essendo piuttosto necessario che tale dato fattuale sia affiancato dalla necessità per l'Amministrazione, *“per sopravvenute inderogabili esigenze di servizio”*, di comandare detto personale a prestare servizio in una giornata destinata, secondo la programmazione, a giorno di riposo settimanale, tenuto conto della peculiare funzione di tale indennità che, così come già da tempo precisato dalla g.a., risulta essere quella di *“remunerare il disagio connesso alla prestazione dell'attività lavorativa in una giornata destinata al riposo”* (cfr. T.A.R. Lazio, II-ter, 22.1.2020, n. 900; ma in tal senso cfr. già T.A.R. Liguria, II, 4.11.2009, n. 3111, confermata da Cons. di St., IV, 25.2.2013, n. 1174), che non può essere fruita dal dipendente per sopravvenute esigenze di servizio non altrimenti derogabili.

7. Il ricorso deve, pertanto, essere respinto in quanto infondato.

8. Le spese possono essere integralmente compensate tra le parti alla luce del rilevato contrasto giurisprudenziale sulla fattispecie oggetto dell'odierna controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Profili, Presidente FF, Estensore

Valeria Ventura, Referendario

Francesco Fichera, Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Daniele Profili**

IL SEGRETARIO