



REPUBBLICA ITALIANA
La CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO
composta dai seguenti magistrati:

Presidente Franco MASSI	Presidente
Cons. Ilio CICERI	Consigliere - relatore
Primo Ref. Giuseppe LUCARINI	Componente

visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *“Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti”*;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante *“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”*;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante *“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”*;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*;

visto, in particolare, l’articolo 7, comma 8, della richiamata legge;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, n. 4, recante *“Indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”*;

vista la deliberazione della medesima Sezione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 4 giugno 2009, recante *“Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”*;

vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 8/CONTR/10 del 26 marzo 2010, recante *“Pronuncia di orientamento generale” sull’attività consultiva*;

vista la deliberazione delle medesime Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 21 ottobre e 8 novembre 2010;

vista la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Rocca di Papa, acquisita al protocollo n. 4200 del 25 luglio 2024, integrata con la documentazione, trasmessa dal Sindaco di Rocca di Papa al CAL e acquisita al protocollo n. 4694 del 26 agosto 2024; visto il decreto n. 41/2024, con cui il Presidente aggiunto della Sezione ha assegnato al Consigliere Ilio Ciceri l'esame della menzionata richiesta; vista l'ordinanza n. 65 del 25 settembre 2024, con cui il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio; udito il relatore, Consigliere Ilio Ciceri;

PREMESSO IN FATTO

Con nota acquisita al protocollo della Sezione in data 25 luglio 2024 al n. 4200, il Sindaco del Comune di Rocca di Papa (RM), per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ha formulato una richiesta di parere circa la facoltà dell'Ente di *"monetizzare le ferie non godute, per esigenze eccezionali, alla data di cessazione per pensionamento, da un dipendente titolare di posizione organizzativa, sulla base dei presupposti previsti dalla normativa vigente e alla luce delle ultime indicazioni giurisprudenziali (sentenza Corte di Giustizia n. 218/2022)"*.

Precisa, inoltre, che non è stato possibile reperire alcuna documentazione sulla programmazione delle ferie, a supporto della richiesta del dipendente, a causa di gravi danni subiti dall'edificio della sede comunale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In coerenza con l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, preliminarmente all'esame di merito della richiesta di parere trasmessa ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 maggio 2003, n. 131, le Sezioni regionali di controllo sono tenute a verificare che l'istanza presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'amministrazione e dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, con riferimento all'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica ed alla sua generalità ed astrattezza.

1.2 L'ammissibilità soggettiva, dunque, è subordinata alla provenienza della richiesta da uno degli enti individuati dal citato articolo 7, comma 8, della legge 5 maggio 2003, n. 131, nonché alla presentazione della stessa da parte dell'Organo

rappresentativo dell'ente stesso, nel caso di specie, come disciplinato dall'articolo 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, dal Sindaco, trasmessa per il tramite del CAL.

1.3 Per quanto attiene il profilo oggettivo, giova sottolineare come la richiesta di parere debba riferirsi a questioni interpretative riconducibili all'ambito della *"contabilità pubblica"*, con riferimento alla quale le Sezioni Riunite di questa Corte, intervenendo, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, hanno delineato una nozione unitaria incardinata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici.

Al contempo, non si può trascurare, come da costante giurisprudenza contabile, la necessaria sussistenza del carattere generale ed astratto del quesito oggetto dell'istanza.

La richiesta di parere, infatti, può essere indirizzata unicamente a conseguire più approfondite conoscenze, informazioni e valutazioni inerenti alla corretta interpretazione di principi, norme e regole afferenti alla contabilità pubblica e non può né intervenire sulla concreta attività gestionale dell'amministrazione istante, configurando, in caso contrario, una sorta di non consentita cogestione amministrativa, né generare interferenze con le funzioni requirenti o giudicanti della magistratura contabile ovvero di altri plessi magistratuali. (cfr., Sezioni Riunite in sede di controllo deliberazione n. 54 del 2010).

Sul primo aspetto, la Sezione delle Autonomie ha ben rappresentato come la funzione consultiva debba essere resa evitando che la stessa *"di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"* (deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG). Successivamente, la Sezione delle Autonomie, in particolare nella deliberazione n.24/SEZAUT/2019/QMIG ha confermato che *«la materia della contabilità pubblica [...] non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria - patrimoniale»*, in quanto *«ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale*

delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale».

Al riguardo, diverse Sezioni regionali di controllo, nel considerare quesiti privi dei caratteri di generalità e astrattezza hanno evidenziato come l'eventuale accoglimento della richiesta di parere avrebbe determinato un coinvolgimento diretto nella sfera dell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni attribuite alla Corte dei conti dal vigente ordinamento nonché con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità quale Organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità (cfr., *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 4/2011/PAR; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 22/2011/PAR ; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 305/2020/PAR)).

Relativamente agli altri aspetti della funzione consultiva di questa Corte (cfr. Sez. Autonomie deliberazione n. 11/2020/QMIG) è stato ulteriormente evidenziato che tale funzione *"non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari»* (deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG). Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità. In proposito, si ricorda che l'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile, nel disciplinare le ipotesi di archiviazione del fascicolo istruttorio da parte del P.M. erariale, stabilisce espressamente l'assenza di colpa grave anche quando *«l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi»*.

2. Tutto quanto sopra premesso, occorre procedere, pertanto, a verificare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo.

2.1 Per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, essendo stata presentata dal Sindaco del Comune di Rocca di Papa (RM) attraverso il Consiglio delle Autonomie locali.

2.2 Alla luce dei principi sopra richiamati, la richiesta di parere in esame è, invece, inammissibile sotto il profilo oggettivo, sia in relazione alla materia oggetto del quesito, nella quale i profili contabili non sono preminenti rispetto ad altre questioni di ordine giuridico riservate ad altre giurisdizioni, sia per il fatto che la richiesta non risulta volta a risolvere un quesito interpretativo di portata generale, ma finisce per sostanziarsi di una preventiva valutazione della legittimità di atti gestionali da adottare nei confronti di uno specifico dipendente che, da come si evince dalla richiesta della liquidazione delle ferie non godute, imputa il mancato godimento delle stesse alla gravità della situazione (esplosione della sede comunale), alla responsabilità derivante dagli incarichi rivestiti ed alla coscienza personale.

A tale proposito, non può non rilevarsi che i periodi dei quali viene chiesta la monetizzazione delle ferie non godute sono anche relativi agli anni 2017 e 2018, precedenti al 10 giugno 2019, data nella quale si è verificato l'evento "eccezionale" dell'esplosione della sede comunale e che il dipendente è cessato dal servizio per pensionamento il 1° dicembre 2019, ben oltre il periodo dell'evento menzionato.

Inoltre, come evidenziato anche da altra Sezione di questa Corte (Sez. contr. Lombardia n. 267/2016/PAR), quesiti, come quello in esame, non possono formare oggetto di parere, in quanto miranti ad ottenere l'avallo preventivo della magistratura contabile in riferimento alla conclusione di specifici atti gestionali che rientrano, nel rispetto delle previsioni di legge applicabili, nella discrezionalità dell'Ente.

3. Astraendo dalla fattispecie concreta, si riportano, a titolo di orientamento, alcuni riferimenti normativi e giurisprudenziali che il Comune è chiamato ad applicare sotto la propria responsabilità, esercitando valutazioni e poteri discrezionali nella politica di gestione del personale:

- l'articolo 36, comma 3, della Costituzione italiana prevede: *"Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi"*;

- l'articolo 2109 del Codice civile, rubricato "periodo di riposo", ai commi 1 e 2, dispone: *"1. Il prestatore di lavoro ha diritto ad un giorno di riposo ogni settimana di regola in coincidenza con la domenica. 2. Ha anche diritto ad un periodo annuale di ferie retribuito, possibilmente continuativo, nel tempo che l'imprenditore stabilisce, tenuto conto delle esigenze dell'impresa e degli interessi del prestatore di lavoro. La durata di tale periodo è stabilita dalla legge, dalle norme corporative, dagli usi o secondo equità"*;

- il comma 8 dell'art. 5 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 e confermato in tutti i contratti collettivi nazionali, secondo il quale le *"ferie, i riposi e i permessi spettanti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, sono obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti e non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi. La presente disposizione si applica anche in caso di cessazione del rapporto di lavoro per mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età. Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto. La violazione della disposizione, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare e amministrativa per il dirigente responsabile (...)"*;

- la sentenza n. 95 del 2016 della Corte costituzionale, ha dichiarato che l'articolo 5, comma 8, del decreto-legge n. 95, applicabile ai dipendenti pubblici ha tenuto conto sia delle esigenze di contenimento della spesa pubblica sia dei vincoli organizzativi per il datore di lavoro pubblico, rilevando che tale normativa mira a reprimere il ricorso incontrollato alla «monetizzazione» delle ferie non godute, nonché a riaffermare la preminenza del godimento effettivo delle ferie. Secondo quest'ultima, il divieto di versare un'indennità finanziaria sarebbe escluso qualora le ferie non siano state godute per ragioni indipendenti dalla volontà del lavoratore, come la malattia, ma non in caso di dimissioni volontarie.

Pertanto, l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale *"ha lo scopo di riaffermare la preminenza del godimento effettivo delle ferie, incentivare una razionale programmazione del periodo feriale e favorire comportamenti virtuosi delle parti nel rapporto di lavoro"*;

- con riferimento alla tempistica di fruizione del congedo ordinario, l'articolo 9, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 39 del 2018 dispone: "1. Qualora indifferibili esigenze di servizio non abbiano reso possibile la completa fruizione del congedo ordinario nel corso dell'anno, la parte residua deve essere fruita entro i diciotto mesi successivi. Compatibilmente con le esigenze di servizio, in caso di motivate esigenze di carattere personale, il dipendente deve fruire del congedo residuo entro i diciotto mesi successivi all'anno di spettanza. 2. Per il personale inviato in missione all'estero a far data dall'entrata in vigore del presente decreto, i termini di cui al comma 1 iniziano a decorrere dalla data di effettivo rientro nella sede di servizio";

- la Corte di Giustizia dell'Unione Europea è intervenuta sul tema della monetizzazione delle ferie non godute, definendo un limite all'applicazione della summenzionata normativa nazionale (caso di dimissioni volontarie), con la recente sentenza del 18 gennaio 2024, n. 218/22 recante: "Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Direttiva 2003/88/CE – Articolo 7 – Articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Indennità finanziaria per ferie annuali retribuite non godute versata alla fine del rapporto di lavoro – Normativa nazionale che vieta il pagamento di tale indennità in caso di dimissioni volontarie di un dipendente pubblico – Contenimento della spesa pubblica – Esigenze organizzative del datore di lavoro pubblico".

L'articolo 7 della sopra citata direttiva 2003/88, intitolato «Ferie annuali» dispone: "1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali. 2. Il periodo minimo di ferie annuali retribuite non può essere sostituito da un'indennità finanziaria, salvo in caso di fine del rapporto di lavoro".

Nello specifico, la Corte di Giustizia, con la sentenza 218/22 ha stabilito che: "l'articolo 7 della direttiva 2003/88 e l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che, per ragioni attinenti al contenimento della spesa pubblica e alle esigenze organizzative del datore di lavoro pubblico, prevede il divieto di versare al lavoratore un'indennità finanziaria per i giorni di ferie annuali retribuite maturati sia nell'ultimo anno di impiego sia negli anni precedenti e non goduti alla data della cessazione del rapporto di lavoro, qualora egli ponga fine volontariamente a tale rapporto di lavoro e non abbia dimostrato di non aver goduto delle ferie nel corso di detto rapporto di lavoro per ragioni indipendenti dalla sua volontà";

- le recenti sentenze della giustizia amministrativa prevedono due orientamenti: secondo una prima tesi, si afferma il *“diritto del ricorrente a vedersi monetizzate le ferie non godute nell’anno [...], dato che, per effetto della prefata sentenza europea del 18 gennaio 2024, non è ulteriormente applicabile il divieto introdotto dall’art. 5, comma 8, d.l. n. 95 cit., conv. nella l. n. 135 cit.”* (Tar Lazio, sentenza n. 1606/2024 del 19 gennaio 2024). Altro orientamento, di contro, ha ritenuto che la suddetta sentenza della Corte di Giustizia non abbia portata innovativa rispetto ai principi consolidati precedentemente formati, emergendo un *“obbligo a carico del datore di lavoro, chiamato a sollecitare il lavoratore a fruire delle ferie in tempo utile e ad avvertirlo del rischio di perderle e di non poter neppure beneficiare di un’indennità finanziaria sostitutiva, con la precisazione che l’onere della prova ricade sul datore di lavoro”* (Tar Napoli n. 1850/2024 del 7 febbraio 2024);

- da ultimo, con l’ordinanza n. 14083, pubblicata il 21 maggio 2024, la Sezione Lavoro della Corte di Cassazione ha ribadito il seguente principio di diritto: *“il datore di lavoro ha l’onere di dimostrare di avere esercitato la sua capacità organizzativa in modo che il lavoratore godesse effettivamente del periodo di congedo e, quindi, di averlo inutilmente invitato a usufruirne, con espresso avviso della perdita, in caso diverso, del diritto alle dette ferie e alla indennità sostitutiva”*.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, dichiara inammissibile, sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere in epigrafe.

DISPONE

che copia della deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Rocca di Papa (RM), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato nella camera di consiglio del 3 ottobre 2024.

Estensore

Ilio CICERI
f.to digitalmente

Presidente

Franco MASSI
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 4 ottobre 2024

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Aurelio CRISTALLO
f.to digitalmente