



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 5 novembre 2013, composta da:

Cons. Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario relatore

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

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", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Porto Tolle del 19 marzo 2013, acquisita al prot. CdC n. 0001793-26/03/2013-SC\_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. n. 113/2013 del 9.10.2013 di assegnazione di tale richiesta al Magistrato relatore;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 117/2013 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Porto Tolle, con la suindicata nota, ha sollecitato l'esercizio della funzione consultiva da parte di questa Sezione, ponendo i seguenti quesiti:

- se sia possibile riconoscere, in favore di una dipendente del comune, collocata in quiescenza per inabilità totale al lavoro, la monetizzazione delle ferie maturate e non godute prima della entrata in vigore dell'art. 5, comma 8, del D.L. n. 95 del 6.7.2012, conv. nella Legge n. 135 del 7 agosto 2012, a norma del quale *"le ferie, i riposi ed i permessi spettanti al personale*

*... sono obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti e non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi" ) ovvero se tale riconoscimento sia suscettibile di generare, in capo al responsabile del servizio finanziario che ne disponga la liquidazione, responsabilità disciplinare ed amministrativa, così come previsto dall'ultimo capoverso della citata disposizione;*

- se il suddetto riconoscimento possa estendersi anche alle ferie maturate dopo l'entrata in vigore del citato Decreto, in ragione del fatto che la mancata fruizione delle stesse debba imputarsi alla cessazione del rapporto per sopravvenuta inabilità al lavoro e, dunque, per causa non imputabile alla dipendente.

#### DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi senz'altro ammissibile, atteso che proviene da un Comune – ente che, in caso di mancata istituzione del Consiglio delle Autonomie (come si è verificato per la Regione Veneto), è legittimato a porre quesiti alle Sezioni Regionali di controllo – e, per esso,

dall'organo politico e di vertice, rappresentante legale dell'ente medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza delle questioni alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella citata deliberazione della Sezione delle Autonomie nonché nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010.

Deve, inoltre, essere valutata la generalità ed astrattezza dei quesiti posti.

In particolare, la citata deliberazione delle SS.RR. ha delimitato la nozione di contabilità pubblica, "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva prevista e disciplinata dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131/200, con effetto vincolante per tutte le Sezioni regionali di controllo.

Ivi si afferma che non può ritenersi compreso *"nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando direttamente o indirettamente una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"*, e che deve tenersi rigorosamente distinta l'attività di gestione dall'attività di amministrazione attiva dell'ente, in considerazione, tra l'altro, della evenienza, inaccettabile, *"di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali"*.

La nozione di contabilità pubblica, ai fini che qui interessano, dunque, comprende il *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"* e, onde non risultare incompleta, anche la corretta individuazione, interpretazione ed applicazione dei *"limiti e divieti"* posti dal legislatore nazionale, *"nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica"*, in quanto suscettibili di *"incidere sulla sana gestione finanziaria"* e *"sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Nel caso di specie, i quesiti formulati, sia pure in forma estremamente concreta e circostanziata, vertono, in ultima analisi, sulla interpretazione ed applicazione di una norma vincolistica avente quale finalità quella di conseguire una riduzione della spesa di personale, in un'ottica di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica, di sicura rilevanza rispetto alla nozione di contabilità dianzi delineata.

La Sezione, tuttavia, onde non travalicare i limiti della funzione consultiva e non esprimersi su di una vicenda concreta, suscettibile di avere ripercussioni sia sul piano delle scelte gestionali dell'ente, sia su quello della responsabilità amministrativo-contabile, si limiterà ad esprimere alcune

considerazioni generali sull'ambito di operatività della disposizione.

Quest'ultima, come si è detto, al fine di conseguire un'ulteriore razionalizzazione della spesa pubblica, ha introdotto il divieto di "monetizzazione", tra l'altro, delle ferie maturate e non godute dal personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, escludendo la corresponsione di qualsivoglia trattamento sostitutivo e rendendo obbligatoria la fruizione delle ferie medesime nei tempi e nei modi previsti dai singoli comparti di contrattazione.

La stessa, inoltre, ha espressamente esteso il divieto ai casi di mancata fruizione per cessazione del rapporto di lavoro, mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età, prevedendo, tra l'altro, la cessazione dell'applicazione, a decorrere dalla entrata in vigore del decreto, di tutte le disposizioni "più favorevoli", sia di natura normativa che di natura contrattuale.

In forza del generale principio di irretroattività, le leggi "in materia civile" – per quelle in materia penale, il principio è di rango costituzionale (art. 25 Cost.) – dispongono, di norma, solo per l'avvenire e non possono investire fattispecie che abbiano già prodotto o esaurito i loro effetti, applicandosi soltanto a fattispecie, status e situazioni esistenti o sopravvenute alla data di entrata in vigore della legge medesima e, in quest'ultimo

caso, anche se scaturenti da un fatto verificatosi anteriormente, quando debbano essere prese in considerazione in se stesse, prescindendo dal fatto che le ha generate (art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale, preliminari al codice civile).

Sulla scorta di tale principio, è evidente che le ferie spettanti al dipendente e da questi non godute entro i limiti legali e/o contrattuali, a tal fine, previsti nel singolo comparto di appartenenza prima della vigenza del decreto legge (convertito), non possano ritenersi assoggettate al divieto di monetizzazione, trattandosi di un diritto ormai sorto ovvero di una fattispecie già perfezionata, della quale, cioè, sono venuti ad esistere tutti i presupposti (ove, naturalmente, ciò sia effettivamente accaduto, secondo le disposizioni contrattuali e di legge, in concreto, operanti nel caso specifico).

In mancanza di una disciplina "intertemporale" che abbia esteso gli effetti del divieto anche alle ferie non più fruibili alla data di entrata in vigore della norma – come nella specie – dunque, non può che concludersi nel senso della esclusione delle stesse (e del conseguente diritto alla monetizzazione) dalla relativa previsione. Nello stesso senso, peraltro, si è espresso anche il Dipartimento della Funzione Pubblica, nella nota del 6 agosto 2012, in risposta ad analogo quesito dell'ANCI.

In merito al secondo quesito ed, in generale, alla estensione del divieto anche alle ipotesi nelle quali la mancata fruizione delle

ferie sia dovuta al sopravvenire di una vicenda estintiva del rapporto di lavoro non "*dipendente dalla volontà dell'interessato*" (nella specie, collocamento in quiescenza per inabilità assoluta alla prestazione lavorativa), deve rilevarsi come proprio la formulazione della norma, oltre a ragioni di equità e di ragionevolezza, conducano alla esclusione di una interpretazione di tal genere.

L'espressa individuazione dei casi nei quali l'intervenuta cessazione del rapporto di lavoro non fa venir meno la preclusione alla monetizzazione, all'evidenza, è indice della volontà del Legislatore di lasciare al di fuori dell'ambito di operatività della norma le ipotesi non contemplate; inoltre, la natura dei casi indicati – fattispecie nelle quali il dipendente determina o concorre a determinare, con propri atti o comportamenti, la cessazione del rapporto o, comunque, nelle quali è ben possibile, in previsione dell'evento, pianificare il godimento delle ferie (mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età) – lascia chiaramente intendere che la prevedibilità e, quindi, la riconducibilità, anche mediata, della fattispecie estintiva alla volontà del dipendente costituisca elemento determinate ai fini della delimitazione della portata del divieto di corresponsione di trattamenti economici "sostitutivi"; divieto che, dunque, non può ritenersi operante, in generale, per le ferie delle quali, nel singolo contesto normativo e

contrattuale del comparto di riferimento, non è più possibile godere in ragione della sopravvenuta interruzione del rapporto di impiego per cause diverse da quelle previste dalla norma in esame.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Porto Tolle.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 5 novembre 2013.

Il Magistrato Relatore

f.to Dott.ssa Francesca

Il Presidente f.f.

f.to Cons. Elena Brandolini

Depositato in Segreteria il 12/11/2013

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to (dott.ssa Raffaella Brandolese)