



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Paolo PELUFFO	Presidente
Antonella VALERIANI	Consigliere
Antonino GERACI	Referendario
Francesca ABBATI	Referendaria relatrice
Lorena CHIACCHIERINI	Referendaria

nella Camera di consiglio del 18 settembre 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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'articolo 7, comma 8;

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie, approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021 e 5/SEZAUT/2022/QMIG, che hanno precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali;

VISTA la legge della Regione Umbria 16 dicembre 2008, n. 20, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTE le deliberazioni n. 1/2026/INPR e n. 5/2026/INPR, con le quali questa Sezione ha definito il proprio programma delle attività di controllo per l'anno 2026;

VISTA la richiesta di parere del comune di Umbertide, inoltrata dal Consiglio delle autonomie locali dell'Umbria ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 8 giugno 2003, n. 131 e acquisita, tramite l'applicativo della Centrale Pareri, al prot. n. 1927 dell'8 settembre 2026;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITA la relatrice, Referendaria Francesca Abbati;

PREMESSO IN FATTO

Il Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria, l'8 settembre 2026 (prot. Cdc n. 1927 in pari data), ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo per l'Umbria la richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Umbertide, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, di seguito riportata.

“In considerazione dei contenuti del DL n. 144/2026 e del contrasto tra la disposizione di cui all'art. 5, comma 8, DL n. 95/2012 e la giurisprudenza consolidatasi sull'argomento, sia a livello nazionale che europeo, si chiede di voler esprimere parere sulla seguente fattispecie: un dipendente comunale ha recentemente presentato le proprie dimissioni con preavviso dal servizio facendole poi seguire da istanza di monetizzazione di molti giorni di congedo ordinario maturati (ferie residue). Trattasi, per la quasi totalità, di residui rinvenienti dal precedente rapporto di lavoro pubblico rispetto a cui era stato assunto pochi anni fa dallo scrivente Comune tramite procedura di mobilità volontaria ex art. 30 D.lgs. n. 165/2001. L'importante residuo sussiste nonostante alcuni mesi fa l'attuale datore di lavoro lo abbia formalmente invitato a fruire dei giorni di congedo ordinario maturati (ferie residue). Tutto ciò premesso, si chiede di sapere se ed in che misura sia dovuta da parte dell'Ente scrivente la corresponsione dell'indennità sostitutiva delle ferie residue al dipendente dimissionario.”

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il corretto esplicitarsi della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all'esame, in via preliminare, delle condizioni di ammissibilità della richiesta, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte.

Secondo il consolidato orientamento, occorre infatti valutare l'ammissibilità dei quesiti, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Amministrazione richiedente e dell'organo che la rappresenta, sia sotto il profilo oggettivo, con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, come perimetrata dalle Sezioni Riunite e dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Preliminarmente la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere presentata dal comune di Umbertide in riferimento ai limiti della funzione consultiva attribuita.

1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo.

Come specificato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, i limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, quanto al profilo soggettivo, sia all'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può formalmente avanzarla.

Il primo limite, che può definirsi legittimazione soggettiva esterna, è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003: essa appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente,

ed a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

Il secondo limite, che può definirsi legittimazione soggettiva interna, riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'Ente nella richiesta di parere.

Orbene, sotto il profilo soggettivo, la richiesta del Comune di Umbertide – provenendo da un Comune per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (e quindi da un soggetto testualmente ammesso dalla legge a richiedere parere) ed essendo firmata dal Sindaco dell'Ente, organo cui è conferita per legge la rappresentanza legale dell'ente territoriale, ai sensi dell'art. 50, comma 2 del D.lgs. 267/2000 - è pienamente ammissibile.

2. Valutazione di ammissibilità sotto il profilo oggettivo.

2.1 Attinenza alla materia “contabilità pubblica”.

Passando al profilo della ammissibilità oggettiva del quesito, la facoltà di richiedere pareri ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica. Come osservato dalla Sezione delle Autonomie, *«E' evidente...che “la materia di contabilità pubblica” costituisce una categoria concettuale estremamente ampia, di cui è difficile delimitare esattamente i confini. D'altro canto, è chiaro che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito una funzione di consulenza di portata generale»* (Sez.Aut. n. 3/2014/QMIG).

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica *“consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”* e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere *“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”* (Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/2010/QMIG). Ciò 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.

L'estensione del perimetro della funzione consultiva a materie - quali quelle concernenti il personale, l'attività di assunzione (cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera), la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi, - deve essere intesa solo in riferimento alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117 Cost., ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio (Del. n. 54/2010 citata)

Pertanto, come più volte ribadito anche da questa Sezione, la nozione di contabilità pubblica che rileva nell'esercizio della funzione consultiva è, com'è noto, più ristretta di quella generale, anche considerato che la funzione consultiva di cui al comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere in ogni caso ricollegata al precedente comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali.

2.2 Non interferenza con la giurisdizione.

L'attività consultiva intestata alla magistratura contabile incontra inoltre un limite, rappresentato dalla necessaria assenza di possibili interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo) ovvero con altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo). La Sezione delle Autonomie ha, infatti, affermato che la Corte dei conti, nell'ambito dell'attività consultiva, non deve inserirsi in controversie di carattere giudiziario in atto *“o in via di instaurazione”* (deliberazione n. 5/2006), come può emergere, da un conflitto prodromico a un contenzioso. La medesima Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 24/AUT/2019) si è pronunciata nel senso che *“la funzione consultiva di questa Corte 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”*, anche perché, adottando una soluzione più estensiva *“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”* (cfr. le deliberazioni della Sezione delle

Autonomie n. 11/ AUT/2020 e n. 17/SEZAUT/2020/QMIG), anche alla luce dell'art. 69, comma 2 del Codice di giustizia contabile, approvato con D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

2.3 Ulteriori condizioni di ammissibilità oggettiva: generalità e astrattezza.

La valutazione della ammissibilità oggettiva del quesito, occorre inoltre ricordare che costituisce principio consolidato della giurisprudenza contabile la necessità del carattere generale ed astratto del quesito oggetto dell'istanza. Pur essendo pacifico, infatti, che l'istanza di un Ente trova normalmente origine da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, la richiesta di parere 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, non potendo la Corte intervenire sulla concreta attività gestionale dell'Amministrazione istante, configurandosi, in caso contrario, una sorta di non consentita cogestione amministrativa.

È onere esclusivo dell'Amministrazione provvedere all'applicazione delle norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per la risoluzione specifica e puntuale di questioni afferenti al contenuto attuale dell'attività gestionale, poiché ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità del singolo e specifico provvedimento amministrativo è riservata alla discrezionalità attribuita all'ente territoriale. Pertanto, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte amministrative e gestionali riservate alla discrezionalità dell'Ente richiedente, né tanto meno la resa del parere può determinare alcuna tipologia di inammissibile sindacato nel merito dell'attività amministrativa in fieri, poiché l'esercizio della funzione consultiva è orientato ad individuare o chiarire il significato delle discipline di contabilità pubblica. A conferma di quanto detto, secondo la Sezione delle Autonomie, *«una richiesta di parere va dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo ... ogni qual volta la richiesta di parere non verta sulla corretta interpretazione ed applicazione di norme di legge ma sia volta a chiedere chiarimenti circa i comportamenti ed i provvedimenti da adottare in presenza di un quadro normativo delineato»* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/2023).

2.4 Inammissibilità oggettiva della richiesta di parere del comune di Umbertide.

a) In riferimento al divieto di interferenza con le altre magistrature.

La disposizione di cui il Comune sollecita l'interpretazione è stata oggetto di plurimi pronunciamenti, da parte del giudice ordinario (con riferimento al pubblico impiego privatizzato) e del giudice amministrativo (con riguardo al pubblico impiego non privatizzato),

che ne hanno specificato la portata applicativa (Tar Lazio, sez. I, n. 1606/2024; Tar Marche, sez. I, n. 128/2024; Tar Campania, sez. VI, n. 1850/2024; Cons. di Stato, sez. III, n. 9417/2023).

Inoltre, 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*”. (Cass. civ., sez. lav., ordinanza n. 14083/2024 nella camera di consiglio del 19 marzo 2024. Nella stessa camera di consiglio la Corte di Cassazione ha enunciato analogo principio con ordinanza n. 16715/2024).

b) Inammissibilità *ratione materiae*

Le sopra citate pronunce della magistratura ordinaria e amministrativa sono “*un indicatore sintomatico dell’estraneità della questione alla <materia di contabilità pubblica>. Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede*” (Deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

A ciò si aggiunge che il godimento delle ferie e il relativo divieto della loro monetizzazione attengono alla disciplina del rapporto di pubblico impiego e, quindi, alla disciplina della contrattazione collettiva, estranea alla materia di contabilità pubblica nella accezione sopra richiamata funzionale all’esercizio dell’attività consultiva intestata alla Corte dei conti. Tale conclusione è confermata dal fatto che l’art. 5, comma 8, del d.l. n. 95/2012 prevede l’inefficacia di disposizioni contrattuali o normative che, in relazione ai diversi comparti del settore pubblico, regolamentino la materia in modo più favorevole¹.

Pertanto, il divieto di monetizzazione delle ferie non godute di cui all’art. 5, comma 8, del d.l. n. 95/2012 coinvolge posizioni giuridiche soggettive di natura patrimoniale, le cui problematiche interpretative e applicative esulano dal concetto di contabilità pubblica e, conseguentemente, non riferibili all’attività consultiva della Corte dei conti.

2.5 Ai fini meramente collaborativi si ricorda, comunque, che la richiesta di parere in esame è riferita a un quadro normativo costituito dall’art. 2, comma 8 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95,

¹ DL n. 95/2012, art. 5, comma 8: “[...] Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dall’entrata in vigore del presente decreto. [...]. Il presente comma non si applica al personale docente e amministrativo, tecnico e ausiliario supplente breve e saltuario o docente con contratto fino al termine delle lezioni o delle attività didattiche, limitatamente alla differenza tra i giorni di ferie spettanti e quelli in cui è consentito al personale in questione di fruire delle ferie.”

modificato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135 e, da ultimo, dall'art. 1, comma 1, lett. a) e b), del D.L. 7 agosto 2026, n. 144, attualmente in attesa di conversione in legge.

La modifica è intervenuta a seguito del principio di diritto espresso dalla Corte di Giustizia UE con sentenza del 18 gennaio 2024, pronunciata nella causa C-218/22 (instaurata in virtù del rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale di Lecce). La Sentenza ha dato applicazione all'articolo 7 della Direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e dell'articolo 31, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nello specifico, la Sentenza del 2024 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in merito al tema della monetizzazione delle ferie non godute, nel definire un limite all'applicazione della citata normativa nazionale ha stabilito che *“l'articolo 7 della direttiva 2003/88² 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”*.

Ciò premesso, secondo il citato art. 2, comma 8 del DL n. 95/2012, *“il datore di lavoro invita formalmente il personale a fruire delle ferie annuali informandolo in tempo utile che, se non fruite, le ferie andranno perse al termine del periodo di riferimento o del periodo di riporto eventualmente autorizzato e non potranno essere sostituite da indennità finanziaria. La mancata fruizione delle ferie che dipenda dalla scelta consapevole del lavoratore, con onere della prova a carico del datore di lavoro, non comporta la corresponsione di trattamenti economici sostitutivi alla cessazione del rapporto di lavoro. [...] La violazione della presente disposizione, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile.”*

In proposito è utile tenere presente che, come disposto dall'art. 1, comma 2 del DL n. 144 *“le disposizioni di cui all' articolo 5, comma 8, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificate ai sensi del comma 1, si applicano con riferimento al periodo di ferie maturato successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.”*

² L'articolo 7 della 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”.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria dichiara oggettivamente inammissibile il quesito posto dal comune di Umbertide.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Umbertide, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato il 18 settembre 2026.

Il Magistrato estensore

Francesca Abbati

FRANCESCA
ABBATI
18.09.2026
13:20:45
GMT+02:00

Il Presidente

Paolo Peluffo

PAOLO
PELUFFO
CORTE DEI
CONTI
18.09.2026
13:49:01
GMT+02:00



Depositato il 21 settembre 2026

Il Funzionario Preposto

Dott.ssa Antonella Castellani

ANTONELLA
CASTELLANI
21.09.2026
12:11:27
GMT+02:00