

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 il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14431 del 2019, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Rossi, presso il quale è elettivamente domiciliato in Roma, Piazza Adriana n. 11, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

contro

- Ministero dell'Economia e delle Finanze;
 - Comando Generale della Guardia di Finanza;
 - Guardia di Finanza, Centro Informatico Amministrativo Nazionale, Ufficio Trattamento Economico Personale in Servizio, Sezione Trattamento Economico Principale, Drappello Stipendi I.S.A.F.;
- in persona dei rispettivi legali rappresentanti, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale sono domiciliati in Roma, alla Via dei Portoghesi, n. 12

per l'accertamento e la declaratoria

del diritto al pagamento sostitutivo della licenza ordinaria maturata e non fruita relativamente agli anni 2015 (gg. 37), 2016 (gg. 37), 2017 (gg. 37) e 2018 (gg. 38), per un totale di giorni 149, con corresponsione della rivalutazione monetaria e degli interessi di legge;

e per l'annullamento

occorrendo, della nota definitiva del -OMISSIS- del Centro Informatico Amministrativo Nazionale, Ufficio Trattamento Economico Personale in Servizio, Sezione Trattamento Economico Principale, Drappello Stipendi I.S.A.F della Guardia di Finanza, prot. -OMISSIS-, notificata in pari data con nota di trasmissione prot. -OMISSIS- del Centro Informatico Amministrativo Nazionale, Ufficio Trattamento Economico Personale in Servizio, Sezione Trattamento Economico Principale, Drappello Stipendi I.S.A.F. della Guardia di Finanza, di diniego dell'istanza di liquidazione e pagamento della licenza ordinaria non fruita;

- di ogni altro atto o provvedimento comunque inerente o connesso, preparatorio, presupposto o consequenziale, anche se non comunicato, in quanto lesivo della posizione giuridica del ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Guardia di Finanza - Comando Generale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di smaltimento del giorno 30 giugno 2023 il dott. Roberto Politi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Espone il ricorrente, Appuntato Scelto della Guardia di Finanza, di aver prestato attività lavorativa dal 21 settembre 1993 fino al 1° aprile 2019, data in cui è stato collocato in congedo assoluto per inidoneità permanente al servizio militare ed è contestualmente transitato nelle qualifiche funzionali del personale civile del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Con determinazione di cui al Verbale Modello “BL/B” n. -OMISSIS- veniva giudicato *“NON idoneo permanentemente al servizio di Istituto nella Guardia di Finanza ... si reimpiegabile nelle corrispondenti aree funzionali del personale civile del Ministero delle Finanze”*.

Impossibilitato a prestare attività di militare a causa della riconosciuta infermità, in data -OMISSIS- l'interessato chiedeva di accedere alla procedura di transito del personale della Guardia di Finanza, in quanto giudicato non idoneo al servizio militare incondizionato per lesioni dipendenti o meno da causa di servizio, nelle corrispettive aree funzionali del personale civile del Ministero dell'Economia e delle Finanze; e, contestualmente, presentava domanda di liquidazione e pagamento del compenso sostitutivo per le ferie *medio tempore* non godute.

Tale richiesta veniva respinta dalla resistente Amministrazione con la seguente motivazione:

“per quanto attiene alla monetizzazione dei giorni di ferie non fruiti nel periodo antecedente il collocamento in congedo per motivi di salute, nel caso in cui si opti per il transito agli impieghi civili, il Comando Generale – VI Reparto – Affari Giuridici e Legislativi – Ufficio Trattamento Economico ha chiarito che il diritto al pagamento delle ferie sorge all'atto del diniego ... presso l'Amministrazione di destinazione ... Pertanto, ogni pretesa volta ad ottenere il pagamento sostitutivo non può che essere indirizzata alla medesima.”

Con determina n. -OMISSIS-, notificata il -OMISSIS-, veniva disposta la cessazione del ricorrente *“dal servizio permanente nella Guardia di Finanza”*, con collocamento in congedo assoluto, a decorrere dal 1° aprile 2019, per avvenuto transito nelle corrispondenti aree funzionali del personale civile del Ministero dell'Economia e delle Finanze; ulteriormente disponendosi che *“l'anzidetto militare, per il periodo compreso dal 10.11.2018 al 31.3.2019 è*

considerato in aspettativa con trattamento economico goduto all'atto del giudizio di permanente non idoneità, ai sensi dell'art. 4 comma 2 del richiamato decreto interministeriale 18 aprile 2002...".

La richiesta dall'interessato avanzata nei confronti dell'Amministrazione presso la quale il medesimo era transitato, veniva respinta con nota prot. nr. - OMISSIS-del Direttore della Ragioneria Territoriale dello Stato di Roma, ritenendosi esclusa la possibilità di fruire direttamente presso l'Amministrazione civile del M.E.F. dei giorni di licenza maturati durante il periodo di servizio nella Guardia di Finanza.

2. A sostegno della proposta impugnativa, ha dedotto i seguenti argomenti di censura:

2.1) Violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 14, comma 14, del D.P.R. n. 385/1995, recante "Recepimento dell'accordo sindacale del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle Forze di Polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo di Polizia penitenziaria e Corpo Forestale dello Stato) e del provvedimento di concertazione del 20 luglio 1995 riguardante le Forze di Polizia ad ordinamento militare (Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di Finanza)" e dell'art. 55 commi 1 e 2 D.P.R. n. 254/99, dell'art. 29 – in tema di licenza ordinaria – del D.P.R. 11 settembre 2007, n. 170, recante "Recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di Polizia ad ordinamento civile e militare", dell'art. 5, comma 8, del decreto legge n. 95/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 135/2012, nonché del D.M. 18 aprile 2002, inerente il transito di personale della Guardia di Finanza, giudicato non idoneo al servizio militare incondizionato per lesioni dipendenti o meno da causa di servizio, nelle aree funzionali del personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze ex art.

14, comma 5, della legge n. 266 del 28 luglio 1999, in relazione all'art. 36 della Costituzione;

2.2) Difetto di istruttoria, eccesso di potere per travisamento dei fatti ed illogicità manifesta.

Nel premettere che il diritto ad un periodo annuale di ferie retribuite costituisce un principio sancito dall'art. 36 della Costituzione (che, al comma 3, fissandone l'irrinunciabilità anche da parte del lavoratore, gli attribuisce l'incontrovertibile carattere di incomprimibilità da alcuna altra norma avente forza normativa inferiore a quelle di rango costituzionale), sostiene il ricorrente che anche la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto al lavoratore il diritto ad un'indennità per le ferie non godute per causa a lui non imputabile, anche quando difetti un'esplicita previsione negoziale in tal senso, ovvero quando la normativa settoriale formuli il divieto di monetizzazione, affermando che il diritto inderogabile sarebbe violato se la cessazione dal servizio vanificasse, senza alcuna compensazione economica, il godimento delle ferie compromesso dalla malattia o da altra causa non imputabile al lavoratore.

Nel rappresentare la mancata fruizione della licenza ordinaria negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 – come anche certificato dall'attestazione del 17 ottobre 2019 del Comandante del Servizio Ministeri ed Enti vari della Guardia di Finanza, in quanto assente in modo continuativo per motivi di salute dal 26 maggio 2015 al 13 aprile 2016, nonché posto in aspettativa per infermità dal 14 aprile 2016 al 9 novembre 2018 – essendo stato giudicato permanentemente non idoneo al servizio di Istituto, sostiene il ricorrente che l'Amministrazione abbia illegittimamente negato la monetizzazione del congedo ordinario come sopra non fruito.

Se è vero che il diritto al congedo ordinario (indisponibile ed irrinunciabile da parte del datore di lavoro, anche se pubblico), maturabile pure nel periodo di aspettativa per infermità, include automaticamente il diritto al

compenso sostitutivo, ove tali ferie non vengano effettivamente fruito, è altrettanto vero che tale evenienza, alla stregua di una lettura sistematica della richiamata normativa, implica comunque una situazione oggettiva di impossibilità di fruire in altro periodo delle ferie in ragione della sopravvenuta cessazione del rapporto di lavoro per evenienze sottratte alla disponibilità del lavoratore, quali la cessazione dal servizio per infermità o per dispensa dal servizio del dipendente disposta dopo il collocamento in aspettativa per infermità.

Nel rilevare che, all'atto del transito dall'impiego militare a quello civile, il rapporto di lavoro del personale transitato subisce una novazione soggettiva nella quale il dipendente viene ad assumere un nuovo *status* giuridico, sia in ragione della fonte normativa che disciplina il nuovo rapporto di lavoro (C.C.N.L. Comparto Ministeri), sia in ragione dei singoli istituti che vi ineriscono (tra cui, per l'appunto, l'istituto delle ferie), assume la parte che eventuali richieste del personale transitato, aventi ad oggetto il godimento di giorni di licenza maturati e non fruiti nel pregresso rapporto di servizio nello status di militare, non possono trovare accoglimento nell'Amministrazione di destinazione, in quanto ormai dipendenti civili.

3. Conclude la parte per l'accoglimento del gravame, con conseguente annullamento degli atti con esso avversati ed accertamento del diritto al pagamento sostitutivo della licenza ordinaria maturata e non fruita dal 26 maggio 2015 al 9 novembre 2018, così articolata:

- anno 2015: giorni 37 di licenza ordinaria;
- anno 2016: giorni 37 di licenza ordinaria;
- anno 2017: giorni 37 di licenza ordinaria;
- anno 2018: giorni 38 di licenza ordinaria;

con corresponsione della rivalutazione monetaria e degli interessi di legge.

4. In data 6 dicembre 2019, l'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio.

5. Il ricorso – trattenuto per la decisione alla pubblica udienza di smaltimento del 30 giugno 2023 – è fondato, nei termini *infra* precisati.

6. In primo luogo, si rammenta che l'art. 14 del D.P.R. 31 luglio 1995 n. 395 [*“Recepimento dell'accordo sindacale del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato) e del provvedimento di concertazione del 20 luglio 1995 riguardante le Forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza)”*], dispone:

- al comma 7, che *“il congedo ordinario è un diritto irrinunciabile e non è monetizzabile”*;

- al comma 14, che *“fermo restando il disposto del comma 7, all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, qualora il congedo ordinario spettante a tale data non sia stato fruito per documentate esigenze di servizio, si procede al pagamento sostitutivo dello stesso”*.

L'art. 18, comma 1, del D.P.R. 16 marzo 1999 n. 254 (*“Recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione delle Forze di polizia ad ordinamento militare relativi al quadriennio normativo 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999”*), prevede che *“al pagamento sostitutivo del congedo ordinario si procede, oltre che nei casi previsti dall'articolo 14, comma 14, del decreto del Presidente della Repubblica n. 395 del 1995, anche quando lo stesso non sia stato fruito per decesso, per cessazione dal servizio per infermità o per dispensa dal servizio del dipendente disposta dopo il collocamento in aspettativa per infermità”*.

Inoltre, il D.P.R. 11 settembre 2007, n. 170 [*“Recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare (quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007)”*], all'art. 11, comma 1, ha previsto che, *“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 l'anno successivo. Compatibilmente con le esigenze di servizio, in caso di motivate esigenze di carattere personale, il dipendente deve fruire del congedo residuo entro l'anno successivo a quello di spettanza”*.

7. Su tali disposizioni è, peraltro, intervenuto il divieto generale di corresponsione di indennità sostitutive delle ferie non godute, posto dall'art. 5, comma 8, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), per cui *“le ferie, i riposi ed 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'articolo 1, comma 2, della legge 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 presente disposizione, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile”*.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 95 del 6 maggio 2016, ha escluso la illegittimità costituzionale di tale norma, potendo essa essere interpretata, sulla base della giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato e della prassi amministrativa, in senso conforme alla Costituzione e alle fonti internazionali ed europee a tutela del lavoro, nel senso che il divieto di monetizzazione non opera nelle ipotesi di cessazione dal servizio, qualora il mancato godimento delle ferie sia dovuto a causa non imputabile al lavoratore, quali la malattia o altra causa non imputabile, essendo invece il divieto di corrispondere trattamenti sostitutivi riconducibile a fattispecie in cui la cessazione del rapporto di lavoro sia dovuta ad una scelta o a un comportamento del lavoratore, quali dimissioni, risoluzione, mobilità, pensionamento per raggiungimento dei limiti di età, che comunque consentono di pianificare per tempo la fruizione delle ferie e di attuare il necessario contemperamento delle scelte organizzative del datore di lavoro con le preferenze manifestate dal lavoratore in merito al periodo di godimento delle ferie.

Tale interpretazione era stata resa anche dal Dipartimento della Funzione Pubblica con nota n. 40033 dell'8 ottobre 2012, per cui, sulla base della giurisprudenza nazionale e comunitaria, *“le cessazioni del rapporto di lavoro determinatesi a seguito di un periodo di malattia, di dispensa dal servizio o, a maggior ragione di decesso del dipendente, configurano, invece, vicende estintive del rapporto di lavoro dovute ad eventi indipendenti dalla volontà del lavoratore e dalla capacità organizzativa del datore di lavoro. In base al sopra descritto ragionamento non sembrerebbe, pertanto, rispondente alla ratio del divieto previsto dall'articolo 5, comma 8, del D.L. n. 95 del 2012 includervi tali casi di cessazione, poiché ciò comporterebbe una preclusione ingiustificata e irragionevole per il lavoratore, il cui diritto alle ferie maturate e non godute per ragioni di salute, ancorché già in precedenza rinviate per*

ragioni di servizio, resta integro con riguardo alla duplice finalità di consentire al lavoratore di riposarsi rispetto all'esecuzione dei compiti attribuitigli in forza del suo contratto di lavoro e di beneficiare di un periodo di distensione e ricreazione”.

È, poi, intervenuta la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 20 luglio 2016 (causa C-341/15), secondo cui il diritto alle ferie annuali retribuite deve essere considerato come un principio particolarmente importante del diritto sociale dell'Unione ed è conferito a ogni lavoratore, indipendentemente dal suo stato di salute; in particolare, quando è cessato il rapporto di lavoro e allorché la fruizione effettiva delle ferie annuali retribuite non è più possibile, l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/88 prevede che il lavoratore abbia diritto a un'indennità finanziaria per evitare che, a causa di tale impossibilità, il lavoratore non riesca in alcun modo a beneficiare di tale diritto, neppure in forma pecuniaria; l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/88 non assoggetta il diritto a un'indennità finanziaria ad alcuna condizione diversa da quella relativa, da un lato, alla cessazione del rapporto di lavoro e, dall'altro, al mancato godimento da parte del lavoratore di tutte le ferie annuali a cui aveva diritto alla data in cui tale rapporto è cessato.

Ne consegue, conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/88, che un lavoratore, che non sia stato posto in grado di usufruire di tutte le ferie retribuite prima della cessazione del suo rapporto di lavoro, ha diritto a un'indennità finanziaria per ferie annuali retribuite non godute; a tal fine è privo di rilevanza il motivo per cui il rapporto di lavoro è cessato.

Pertanto, l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2003/88, deve essere interpretato nel senso che esso *“osta a una normativa nazionale che priva del diritto a un'indennità finanziaria per ferie annuali retribuite non godute il lavoratore il cui rapporto di lavoro sia cessato a seguito della sua*

domanda di pensionamento e che non sia stato in grado di usufruire di tutte le ferie prima della fine di tale rapporto di lavoro; un lavoratore ha diritto, al momento del pensionamento, all'indennità finanziaria per ferie annuali retribuite non godute per il fatto di non aver esercitato le sue funzioni per malattia”.

8. Anche la giurisprudenza del Giudice d'appello ha ritenuto che il diritto al compenso sostitutivo delle ferie non godute dal pubblico dipendente, discenda direttamente dallo stesso mancato godimento delle ferie, in armonia con l'art. 36 della Costituzione, quando sia certo che tale vicenda non sia stata determinata dalla volontà del lavoratore e non sia a quest'ultimo comunque imputabile (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 marzo 2018, n. 1580; Sez. III, 17 maggio 2018, n. 2956, con riguardo ai casi di cessazione dal servizio non dipendente da causa di servizio; Cons. Stato, Sez. III, 21 marzo 2016, n. 1138, relativamente alla mancata fruizione del congedo per l'aspettativa per infermità; e, da ultimo, Cons. Stato, Sez. II, 30 marzo 2022, n. 2349).

9. Da quanto esposto, è dato inferire che il divieto di corresponsione di trattamenti economici sostitutivi per le ferie non godute non trova applicazione nei casi in cui il mancato godimento dipenda da cause non imputabili al lavoratore; dovendosi, invece, ritenere operante il divieto, tutte le volte in cui il dipendente abbia avuto la possibilità di richiederle e di fruirne (Cons. Stato. Sez. IV, 12 ottobre 2020, n. 6047).

Va, dunque, accertato il diritto dell'interessato alla remunerazione del congedo ordinario non fruito dal 26 maggio 2015 al 9 novembre 2018, per un ammontare complessivo di giorni 149 (anno 2015, giorni 37; anno 2016, giorni 37; anno 2017, giorni 37; anno 2018, giorni 38), in quanto gli atti di causa evidenziano che siffatta mancata fruizione non ha trovato fondamento in fatto volontario ascrivibile all'interessato.

Quanto, poi, alla individuazione dell'Amministrazione, a carico della quale vada posto l'onere di provvedere alla monetizzazione di che trattasi, nonché alla conseguente liquidazione delle somme spettanti, soccorre il disposto del comma 4 dell'art. 11 del D.P.R. 11 settembre 2007, n. 170, in base al quale:

“al pagamento sostitutivo del congedo ordinario si procede, oltre che nei casi previsti dall'articolo 14, comma 14, del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1995, n. 395 e dell'articolo 18, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1999, n. 254, anche nei casi di transito ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 339, dell'articolo 2 del decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali 7 ottobre 2005, n. 228, e dell'articolo 75 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, qualora non sia prevista nell'amministrazione di destinazione la fruizione del congedo maturato e non fruito”.

10. Deve quindi, in accoglimento del presente ricorso:

- annullarsi le gravate determinazioni;
- dichiararsi il diritto dell'odierno ricorrente alla monetizzazione del congedo non fruito, secondo quanto sopra in motivazione;
- individuarsi nella Guardia di Finanza (Amministrazione *a quo*) il soggetto sul quale incombe l'obbligo di liquidare all'interessato la somma al titolo di cui sopra spettante.

Alle somme al ricorrente spettanti al titolo di cui sopra, andranno aggiunti gli interessi e la rivalutazione, calcolati sull'importo nominale netto del credito, dal giorno in cui il compenso stesso doveva essere erogato, nei limiti di cui all'art. 22, comma 36, della legge n. 724/1994 e in conformità a quanto statuito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con pronuncia n. 18 del 5 giugno 2012.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei termini e con gli effetti di cui in motivazione.

Condanna il Comando Generale della Guardia di Finanza, nella persona del responsabile *pro tempore*, al pagamento, in favore del ricorrente, delle spese di lite, liquidate nella misura di € 2.000,00 (euro duemila/00), oltre accessori come per legge e refusione del contributo unificato, ove versato.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente, Estensore

Angelo Fanizza, Consigliere

Matthias Viggiano, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Roberto Politi

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.