

COMUNICATO SINDACALE

OGGETTO: Disciplina della licenza - Lo sapevi?

Inquadramento giuridico: le fonti del diritto alle ferie

L'art. 36, terzo comma, Cost., stabilisce che «il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retributive, e non può rinunziarvi», quale corollario della tutela del lavoro e del lavoratore (artt. 1, 3, 4 e 35 Cost.), nonché del principio personalistico e della tutela della salute (art. 2 e 32 Cost), che sono posti quali valori fondanti della Repubblica.

In seguito, l'art. 5, comma 8, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, ha previsto che «le ferie, i riposi ed i permessi spettanti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica [...] sono obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti e non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi».

Come da subito evidenziato dal Dipartimento della RGS la ratio del divieto previsto dall'art. 5, comma 8, del decreto-legge n. 95/2012, era nel contrastare gli abusi dovuti dall'eccessivo ricorso alla monetizzazione delle ferie a causa dell'assenza di programmazione e di controllo da parte dei dirigenti, nei casi in cui il lavoratore concorra in modo attivo alla conclusione del rapporto di lavoro, ivi inclusi i comportamenti incompatibili con la permanenza del rapporto stesso (ad esempio: licenziamento disciplinare e mancato superamento del periodo di prova).

Il Dipartimento RGS ha rappresentato, comunque, che non sembra rispondere alla richiamata ratio l'applicazione del divieto di monetizzazione delle ferie non godute nelle ipotesi di specifiche cause estintive del rapporto di lavoro (dispensa dal servizio per inidoneità assoluta e permanente, decesso del dipendente), nonché di eventi che, in quanto prolungati, possono determinare la risoluzione del rapporto stesso (ad es. malattia, infortunio sul lavoro). Tali ipotesi, infatti, concretizzano eventi estintivi del rapporto non imputabili alla volontà del lavoratore ed alla capacità organizzativa del datore di lavoro, come, peraltro, affermato dal costante orientamento della giurisprudenza, anche di derivazione comunitaria (nota a chiarimenti prot. n. 0094806). Intanto, la Corte Costituzionale, con sentenza 6 maggio 2016, n. 95, ha escluso che la norma pregiudichi il diritto alle ferie come garantito dall'art. 36 della Carta fondamentale e da fonti internazionali (Convenzione OIL n. 132 del 1970) ed eurounitarie (art. 31, comma 2, della "Carta di Nizza" e direttiva n. 2003/88/CE) a condizione che sia interpretata in modo da salvaguardare la tutela risarcitoria del danno da mancato godimento incolpevole del periodo di riposo e, in particolare, da riconoscere comunque al lavoratore «il diritto di beneficiare di un'indennità per le ferie non godute per causa a lui non imputabile, anche quando difetti una previsione negoziale esplicita che consacri tale diritto, ovvero quando la normativa settoriale formuli il divieto di "monetizzare" le ferie».

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza 25 giugno 2020, cause C-762/18 e C-37/19, ha affermato che il diritto eurounitario osta a una normativa nazionale che preveda l'estinzione del diritto alle ferie quando al lavoratore sia stato impedito di esercitarlo (per esempio, a causa di una malattia ovvero di un licenziamento illegittimo), ricordando che il periodo di riposo non può essere sostituito da un'indennità finanziaria, se non in caso di fine del rapporto di lavoro.

Ancora, la Corte di Lussemburgo ha ritenuto che l'art. 31, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 7 della direttiva n. 2003/88/CE 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 e non goduti alla data della cessazione del rapporto di lavoro, qualora egli ponga fine volontariamente a tale rapporto e non abbia dimostrato di non averne goduto per ragioni indipendenti dalla sua volontà. Ne deriva - secondo il diritto eurounitario - che il diritto alle ferie annuali retribuite non può estinguersi alla fine del periodo di riferimento e/o del periodo di riporto fissato dal diritto nazionale, quando il lavoratore non è stato in condizione di beneficiare delle sue ferie, mentre se il lavoratore, deliberatamente e con piena cognizione delle conseguenze che ne sarebbero derivate, si è astenuto dal fruire delle ferie annuali retribuite dopo essere stato posto in condizione di esercitare in modo effettivo il suo diritto alle stesse.

La Corte di Lussemburgo ha affermato, quindi, che spetta al giudice del rinvio verificare se il lavoratore sia stato posto effettivamente in condizione di fruire delle ferie e che l'onere della prova di questa circostanza grava sul datore di lavoro.

La regola generale

Dalle fonti nazionali ed eurounitarie emerge, dunque, la regola generale secondo cui le ferie devono essere godute durante il rapporto di lavoro, mentre il diritto all'indennità sostitutiva in caso di mancata fruizione spetta «quando sia certo che la loro mancata fruizione non sia stata determinata dalla volontà del lavoratore e non sia ad esso comunque imputabile» (così Cons. Stato, sez. I, parere n. 1301 del 28 ottobre 2024 e giurisprudenza ivi citata).

Pertanto, la monetizzazione delle ferie è possibile solo se il dipendente non ha potuto godere delle ferie per cause indipendenti dalla propria volontà, come: malattia sopravvenuta; impedimenti oggettivi legati al servizio; impossibilità concreta di esercitare il diritto. I principi espressi dalla Suprema Corte di Cassazione in tema di diritto alle ferie, indennizzo per mancata fruizione e onere della prova, di natura dell'indennizzo

Sulla scorta delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea nonché dall'art. 7 delle direttive 2003/88 e 93/104 e dall'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Cassazione nel corso del tempo ha via via affermato che:

a) le ferie annuali retribuite costituiscono un diritto fondamentale ed irrinunciabile del lavoratore e correlativamente un obbligo del datore di lavoro; il diritto alla indennità finanziaria sostitutiva delle ferie non godute al termine del rapporto di lavoro è intrinsecamente collegato al diritto alle ferie annuali retribuite;

b) è il datore di lavoro il soggetto tenuto a provare di avere adempiuto al suo obbligo di concedere le ferie annuali retribuite (Cass. n. 15652/2018);

c) la perdita del diritto alle ferie ed alla corrispondente indennità sostitutiva alla cessazione del rapporto di lavoro può verificarsi soltanto nel caso in cui il datore di lavoro offra la prova:

di avere invitato il lavoratore a godere delle ferie, se necessario formalmente; di averlo al contempo avvisato in modo accurato e in tempo utile a garantire che le ferie siano ancora idonee ad apportare all'interessato il riposo ed il relax cui esse sono volte a contribuire e del fatto che, se egli non ne fruisce, tali ferie andranno perse al termine del periodo di riferimento o di un periodo di riporto autorizzato (Cass. n. 21780/2022).

Alla stregua di detto indirizzo, allora, non è sufficiente la mera possibilità astratta per il lavoratore di usufruire delle ferie; il datore deve agire concretamente, informando e sollecitando il dipendente a programmare i giorni di assenza, avvisandolo puntualmente dei rischi legati al mancato sfruttamento di tale diritto.

Pertanto, solo l'inerzia non qualificata del dipendente ossia il rifiuto ingiustificato, non supportato da valide ragioni o dalla mancata risposta agli inviti e ai richiami formali del datore di lavoro, rappresenta l'unica situazione individuata dalla Cassazione nella quale il diritto alle ferie e all'indennità sostitutiva si estingue, permanendo, invece, in tutti gli altri casi l'obbligo risarcitorio o indennitario collegata alla mancata fruizione delle ferie del dipendente.

Quanto alla natura dell'indennizzo per mancata fruizione delle ferie, la Suprema Corte ha ritenuto che l'indennità sostitutiva delle ferie abbia natura mista, in parte retributiva, in quanto “rappresenta il corrispettivo dell'attività lavorativa resa in periodo che, pur essendo di per sé retribuito, avrebbe, invece, dovuto essere non lavorato perché destinato al godimento delle ferie annuali”, ed in parte risarcitoria “in quanto idonea a compensare il danno costituito dalla perdita di un bene al cui soddisfacimento l'istituto delle ferie è destinato” (Cass. sentenza n. 1450/2025).

Le ferie del personale con qualifica dirigenziale

La suddetta normativa e la relativa ermeneutica, naturalmente, si applica anche al personale dirigenziale, come ritentuo dall'ARAN in vari pareri ed orientamenti (v. ad es., ID 37114). Anche la disciplina contrattuale delle ferie per il personale dirigente ribadisce il principio secondo cui le ferie costituiscono un diritto irrinunciabile e non sono monetizzabili, salvo quanto previsto dalla normativa di legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro e nei limiti delle relative disposizioni applicative.

In tale ambito è richiamata la responsabilità del dirigente nella programmazione e fruizione delle ferie, in coerenza con le esigenze organizzative dell'amministrazione, al fine di evitarne l'accumulo, per cui, in base alla disciplina generale in materia, la monetizzazione delle ferie maturate e non fruite può essere riconosciuta esclusivamente all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, ma nei limiti previsti dalla normativa vigente, e peraltro dovrebbe rappresentare una eccezione atteso che il dirigente, che ha il dovere di fruire delle ferie maturate, dovrà dimostrare che il mancato godimento delle ferie maturate non sia a lui imputabile.

D'altra parte, la Suprema Corte di Cassazione ha più volte sancito il principio di diritto in base al quale "Il potere del dirigente pubblico di organizzare autonomamente il godimento delle proprie ferie non comporta la perdita del diritto, alla cessazione del rapporto, all'indennità sostitutiva delle ferie, se il datore di lavoro non dimostra di avere, in esercizio dei propri doveri di vigilanza e indirizzo sul punto, formalmente e inutilmente chiesto al lavoratore di fruire delle ferie e di avere assicurato, altresì, che l'organizzazione del lavoro e le esigenze del servizio cui il dirigente era preposto non fossero tali da impedire il loro godimento; il relativo invito deve essere formulato in modo accurato ed in tempo utile a garantire che ferie e riposi siano ancora idonei ad apportare all'interessato il relax a cui sono finalizzati e deve contenere l'avviso che, in caso di mancato godimento, ferie e riposi andranno persi al termine del periodo di riferimento o di un periodo di riporto autorizzato " (cfr. Cass. n. 5496/2025 e n. 13679/2024).

L'intervento del D.L. n. 144 del 7 agosto 2026, recante “Disposizioni urgenti per la funzionalità della pubblica amministrazione degli enti territoriali, nonché in materia di protezione civile”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2026 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 182 del 7 Agosto 2026

L'art. 1, commi 1 e 2, del decreto PA n. 144/2026 è intervenuto in materia di ferie – come si legge nella scheda di accompagnamento al predetto DL – con la finalità di agevolare la chiusura del caso ARES (2024) 5050429 del 12/07/2024, nell'ambito del quale, nel luglio 2024, la Commissione europea ha chiesto all'Italia informazioni in merito ad alcune questioni concernenti la compatibilità della legislazione nazionale in materia di indennità sostitutiva delle ferie annuali retribuite con l'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro.

Infatti, l'articolo 5, comma 8, del decreto-legge n. 95/2012, nella previsione da essa introdotta, in particolare, introdurrebbe condizioni che vanno oltre quanto stabilito dall'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva sull'orario di lavoro in quanto limita il diritto a un'indennità finanziaria per le ferie annuali non godute al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

L'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro, infatti, stabilisce il diritto dei lavoratori di beneficiare di ferie annuali retribuite di almeno quattro settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali degli Stati. Il diritto alle ferie annuali retribuite non godute può essere sostituito da un'indennità finanziaria versata al lavoratore unicamente in caso di fine del rapporto di lavoro del lavoratore.

Nell'evidenziare che il datore di lavoro ha l'obbligo di garantire che il lavoratore possa effettivamente usufruire delle ferie annuali retribuite, in modo trasparente e tempestivo, informandolo anche sulle conseguenze del mancato utilizzo, la Corte UE ha affermato che, solo qualora il lavoratore si sia astenuto deliberatamente dal fruire delle ferie, sebbene il datore di lavoro lo abbia invitato a farlo, il diritto dell'Unione non osta alla perdita di tale diritto. In tal caso, l'onere della prova incombe al datore di lavoro. L'interpretazione della normativa vigente in materia ha nella pratica temperato la portata applicativa del divieto, ammettendo il pagamento delle ferie non godute nei casi di impossibilità oggettiva di fruire di ferie prima della cessazione del rapporto di lavoro come nell'ipotesi di malattia, dispensa dal servizio, decesso o altre cause, comunque, non imputabili al dipendente.

Pertanto, l'intervento normativo in argomento ha voluto definire i presupposti che possono giustificare la perdita dell'indennità finanziaria sostitutiva, limitandoli ai soli casi in cui il lavoratore, pur essendo stato adeguatamente informato e messo nelle condizioni di fruire delle ferie, abbia scelto liberamente di non esercitare il diritto. In tal caso, l'onere della prova incombe sul datore di lavoro.

La nuova formulazione del divieto di monetizzazione - per effetto dell'art. 1, comma 1[1], DL. n. 144/2026 - stabilisce quindi che il periodo di ferie determinato per ciascuna categoria di personale dalla contrattazione collettiva di comparto può essere sostituito dalla corresponsione della relativa indennità finanziaria, solo in caso di cessazione del rapporto di lavoro e nei limiti di seguito indicati: il datore di lavoro invita formalmente il personale a fruire delle ferie annuali; sempre il datore di lavoro informa il personale 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.

Come osservato dall'ANCI, dunque, si introduce una procedimentalizzazione dell'obbligo del datore di lavoro di mettere il dipendente in condizione di fruire delle ferie nei termini stabiliti dalla legge e dai contratti collettivi, da un lato mitigando il divieto assoluto di monetizzazione delle ferie e dall'altro formalizzando un chiaro onere della prova in capo al dirigente, di aver messo il personale in condizione di fruire in tempo utile delle ferie spettanti.

La risposta organizzativa alle nuove previsioni

L'art. 1 comma 1, della norma in commento sancisce che il datore di lavoro è responsabile, attraverso i propri poteri organizzativi, di garantire al personale la possibilità di fruire pienamente dei predetti istituti.

Tenuto conto dell'applicabilità della norma a tutte le amministrazioni, ivi incluse quelle prive di figure dirigenziali, è specificato dalla stessa che - ai soli fini della stessa norma - per datore di lavoro si intende il soggetto, di livello dirigenziale o non dirigenziale, individuato in relazione alla specificità dell'ordinamento della singola amministrazione, responsabile all'autorizzazione o al diniego delle ferie.

Pertanto, nell'ambito dell'autonomia organizzativa riconosciuta a tutti gli Enti locali dal d.lgs. n. 267/2000, questo ultimi, nell'esercizio della potestà regolamentare di cui all'art. 48 TU cit. da parte della giunta comunale, dovranno disciplinare ove non già disciplinato la materia in argomento, onde evitare possibili contenziosi discendenti dall'incertezza delle responsabilità in materia.

La disciplina, ovviamente, sarà diversamente articolata a seconda che si tratti del personale dirigenziale (dirigenti) o con responsabilità dirigenziali (responsabili dei servizi) ovvero di personale privo di detta qualifica e ruolo.

Nel primo caso, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dovrà prevedere di stabilire quale figura abbia la responsabilità sopra indicata dalla norma. Al riguardo, la responsabilità potrebbe essere attribuita al segretario comunale, nel ruolo di sovrintendenza e di coordinamento dei dirigenti che gli è riconosciuto dall'art. 97 e, in caso di ente con direttore generale, a quest'ultimo, in luogo del segretario comunale, in ragione del ruolo attribuito a detta figura dall'art. 108, comma 1, del TU del 2000.

Ulteriori soluzioni in ordine al suddetto ruolo potrebbero essere del dirigente al Personale a cui il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi demandi detto specifico ruolo oppure quella del Sindaco in relazione alle previsioni dell'art. 50, commi 1 e 10, che attribuiscono al primo cittadino la responsabilità amministrativa dell'ente e il potere di attribuzione delle responsabilità gestionale ai dirigenti/responsabili dei servizi, eventualmente prevedendo, in sede regolamentare, che detto ruolo sia esercitato, previo parere del segretario comunale o, ove esistente, del direttore generale (anche se a detta soluzione si potrebbe opporre il noto principio di separazione delle funzioni tra organi politici e organi burocratici, salvo che si tratti di comuni sotto i 5.000 abitanti per cui potrebbe operare la disciplina dell'art. 53, comma 12, L. 388/2000).

D'altra parte, anche a voler escludere l'attribuzione della competenza in capo al Sindaco nei confronti dei dirigenti e dei responsabili dei servizi, non resterebbe altro che ricondurla allo stesso nel caso delle ferie del segretario comunale e del direttore generale non avendo questi ultimi altre figure superiori, a meno che - anche in questo caso - non si voglia attribuire per via regolamentare al Dirigente/Responsabile del personale il ruolo gestionale in ordine alle ferie spettanti alle predette figure di vertice dell'ente locale.

Nel secondo caso (personale non dirigenziale), il ruolo gestionale delle ferie dovrebbe essere assegnato dal regolamento degli uffici e dei servizi ai singoli dirigenti e responsabili dei servizi verso i dipendenti assegnati ai rispettivi settori e ciò anche in forza della previsione di cui all'art. 89, comma 6, TUOEL n. 267/2000 in base al quale, nell'ambito delle leggi, nonché dei regolamenti, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dai soggetti preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

In mancanza di disciplina regolamentare, è auspicabile che la materia sia regolata almeno da direttive sindacali, previo parere o con l'assistenza del segretario comunale, oppure direttamente da quest'ultimo nell'ambito delle prerogative di cui all'art. 97 TU cit., in modo da avere certezza amministrativa e giuridica in caso di eventuale contenzioso nella gestione delle ferie del personale dell'ente locale.

In ogni caso, è quanto mai opportuno (se non necessario) regolare la materia all'interno di ciascun ente locale, atteso che il comma 8 dell'art. 5 del DL n. 95/2012 già prevede che "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", sanzionando così l'inerzia organizzativa del dirigente.

La disciplina temporale della novella

Infine, quanto all'applicazione temporale della novella anzidetta, il comma 2 dell'art. 1 del D.L. 144/26 stabilisce che le disposizioni del comma 1, si applicano con riferimento al periodo di ferie maturato successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto predetto.

D'altra parte - come evidenziato - la nuova disciplina anche per il periodo pregresso ha trovato ingresso nell'ordinamento giuridico per effetto degli interventi ermeneutici della giurisprudenza eurounitaria e nazionale, per cui anche per il periodo antecedente all'entrata in vigore del decreto PA, in caso di eventuale contenzioso, sarebbero applicati, sostanzialmente, i principi e le regole che il predetto decreto cristallizza a livello legislativo, ma che costituiscono già diritto vivente per opera della giurisprudenza richiamata.

[1] All'articolo 5, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo periodo le parole: «e non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi» sono soppresse;
- b) il secondo periodo è sostituito dai seguenti: «Il datore di lavoro è responsabile, attraverso i propri poteri organizzativi, di garantire al personale la possibilità di fruire pienamente dei predetti istituti. Il periodo di ferie determinato per ciascuna categoria di personale dalla contrattazione collettiva di comparto può essere sostituito dalla corresponsione della relativa indennità finanziaria solo in caso di cessazione del rapporto di lavoro e nei limiti di seguito indicati. 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. Ai soli fini del presente comma, per datore di lavoro si intende il soggetto, di livello dirigenziale o non dirigenziale, individuato in relazione alla specificità dell'ordinamento della singola amministrazione, responsabile all'autorizzazione o al diniego delle ferie.».

Roma, 20 agosto 2026