



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo referendario
Rita Gasparo	Primo referendario
Francesco Liguori	Primo referendario (relatore)
Valeria Fusano	Primo referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 4 dicembre 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Milano (MI)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTO l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la richiesta di parere del sindaco di Milano pervenuta il 6 novembre 2025 (SC_LOM - 20871 - I - 6/11/2025);

VISTA l'ordinanza n. 301 del 7 novembre 2025, con la quale il Presidente della Sezione ne ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

PREMESSO

Il sindaco di Milano chiede il parere della Sezione circa gli effetti sui vincoli di spesa per il personale della giurisprudenza interna ed europea in materia di retribuzione nei periodi di ferie, articolato nei seguenti quesiti:

1. Affermato, dalla giurisprudenza nazionale, il principio per il quale le sentenze della CGEU hanno diretta applicazione nell'ordinamento nazionale, se le Amministrazioni hanno l'obbligo di determinarsi autonomamente nell'attribuire ai lavoratori gli emolumenti del salario accessorio correlati allo status personale e professionale del lavoratore, ancorché tale correlazione non sia stata ancora definita dalla contrattazione collettiva nazionale, e, in caso positivo, con quale decorrenza, posto che tale principio sembrerebbe discendere direttamente dalla Direttiva n. 88/2003/CE;
2. In alternativa al precedente punto 1), se le Amministrazioni, nonostante l'applicazione diretta delle sentenze CGUE nell'ordinamento nazionale ma in assenza della contrattazione collettiva nazionale che attui i principi contenuti nelle sentenze della CGUE, debbano determinarsi esclusivamente a fronte di sentenze che impongano loro l'applicazione di tali principi;
3. Se il principio del divieto di estensione delle decisioni giurisdizionali in materia di pubblico impiego, introdotto dal legislatore per mantenere sotto controllo gli incrementi della spesa pubblica riferita al personale, possa essere derogato nel caso specifico, al fine di contenere almeno la spesa riferita ai compensi legali derivanti dalla quasi certa soccombenza nei giudizi promossi dai lavoratori;
4. Se, a fronte di sentenze di condanna delle Amministrazioni nel primo grado di giudizio, motivate secondo l'ormai consolidato orientamento delle CGUE e della magistratura nazionale nella materia qui trattata, l'eventuale proposizione di ricorsi in appello o per Cassazione da parte delle Amministrazione si configuri come "manifesta temerarietà nella resistenza in giudizio" ai fini della conseguente responsabilità amministrativa dei soggetti preposti all'attivazione di tali ricorsi;
5. Se le spese riferite agli emolumenti da riconoscere in periodo di ferie, conseguenti ai giudicati o alla determinazione diretta delle Amministrazioni obbligate a recepire e a dare attuazione alla nozione c.d. "europea" di retribuzione nonché al principio espresso dalla Corte di Cassazione secondo la quale lo sfioramento dei vincoli della spesa pubblica non può essere prevalente sul diritto di credito del lavoratore, debbano rientrare comunque nei limiti definiti dalla normativa nazionale in materia di personale e di Fondi del salario accessorio, necessariamente risalenti a stime di costi ponderate in epoca antecedente allo sviluppo interpretativo sopra esposto;

6. Se gli emolumenti accessori riconosciuti al lavoratore durante il periodo di ferie debbano essere corrisposti per il solo periodo minimo previsto dall'art. 7 della Direttiva 2003/88CE ovvero per l'intero periodo previsto dalla contrattazione collettiva nazionale.

CONSIDERATO

1. *Sull'ammissibilità.* – La richiesta di parere è ammissibile sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo. Proviene infatti dal legale rappresentante dell'ente locale ed è riconducibile alla materia della contabilità pubblica dinamicamente intesa, trattandosi di questioni riconducibili ai cosiddetti tetti di spesa per il personale. Devono essere dichiarati inammissibili i quesiti 4 e 6, quest'ultimo perché estraneo alla materia della contabilità pubblica anche nella sua più lata accezione, il primo, perché a differenza degli altri, chiede un giudizio prognostico di responsabilità amministrativa istituzionalmente estraneo – allo stato - alle funzioni di questo collegio del controllo.

Infatti, con le deliberazioni n. 60 e 61/2025/PAR la Sezione regionale di controllo della Lombardia ha reso parere dichiarando *“inammissibile il quesito che, in sede consultiva, chiede se nell'operazione prospettata [la condotta] possa ravvisarsi un danno erariale, essendo questa valutazione rimessa alla Procura contabile all'atto del concretizzarsi di una specifica fattispecie, e non essendo rinvenibile una logica di consequenzialità immediata e diretta, né di causa ed effetto tra la prima e il secondo”*, poiché la valutazione di possibili scenari futuri in termini di responsabilità erariale implicherebbe la rappresentazione in dettaglio di una fattispecie non ancora realizzata in concreto e della quale sono sconosciuti e non conoscibili gli elementi costitutivi. Un quesito sul danno erariale, poi, presupporrebbe l'esclusione aprioristica di un comportamento illecito come derivazione patologica di un comportamento che, in astratto, potrebbe risultare lecito, oltre a riguardare le modalità attuative della questione oggetto della consulenza, che sono temporalmente successive alla risposta al parere, e sfuggono, pertanto, ad un reale filtro di legittimità e di liceità.

Anche nell'ottica di un ampliamento della funzione consultiva, non potrà comunque ed in assoluto configurarsi una consequenzialità logica e giuridica tra la resa di un parere su caso concreto e l'esenzione da responsabilità per danno erariale

rispetto a comportamenti futuri, salvo che la legge non richieda l'esame di ipotesi di danno erariale - tanto su base teorica, quanto empirica - per evitarne la ricorrenza nei limiti e nei termini in cui queste sono rappresentate e prospettate, piuttosto che per scusarle o eliderle in radice, ciò per cui risulta del tutto superfluo il passaggio attraverso la formalità di un controllo o di una consulenza preventivi.

2. *Nel merito.* - I primi tre quesiti, anche in correlazione con il quinto, richiamano l'ineludibile discrezionalità e responsabilità degli organi di amministrazione attiva, prospettandola, peraltro scelte alternative tutte astrattamente legittime (come, del resto, anche quella di cui al quesito 4 testé esaminato). Spetta all'ente locale, infatti, anche la valutazione circa la diretta applicabilità delle sentenze della Corte di giustizia e la conseguente disapplicazione delle disposizioni interne incompatibili (cfr. sentenza della Corte del 22 giugno 1989 in causa 103/88). Come pure spetta alla discrezionalità e responsabilità dell'ente locale la valutazione delle probabilità di successo o di insuccesso di un'iniziativa giudiziale, anche con riguardo ai conseguenti oneri derivanti dalla soccombenza già definita, probabilmente agli esclusivi fini della proposizione del quesito, perché altrimenti tautologico, come "*quasi certa*".

Tutte e tre le soluzioni ai quesiti di cui sopra, comunque, secondo quanto esposto dall'interrogante, devono assumere quale presupposto di riferimento l'insussistenza di elementi che possano condurre a ritenere incompatibili con il diritto europeo l'articolo 1, comma 557 della legge 23 dicembre 2006, n. 296, e l'articolo 23, comma 2 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, che pertanto restano pienamente validi ed efficaci nei loro precetti e nelle rispettive conseguenze.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - esprime il proprio avviso sulla richiesta di parere del comune di Milano nei seguenti termini:

- *È inammissibile il quesito che, in sede consultiva, chiede se nel comportamento prospettato possa ravvisarsi un danno erariale, essendo questa valutazione rimessa alla Procura contabile all'atto del concretizzarsi di una specifica fattispecie, e non essendo*

rinvenibile una logica di consequenzialità immediata e diretta, né di causa ed effetto tra il primo e il secondo;

- *Rientra nella discrezionalità e responsabilità dell'ente locale la valutazione circa la diretta applicabilità delle sentenze della Corte di giustizia UE e la conseguente disapplicazione delle disposizioni interne incompatibili, nonché la valutazione delle probabilità di successo o di insuccesso di un'iniziativa giudiziale;*
- *L'articolo 1, comma 557, della legge 23 dicembre 2006, n. 296, e l'articolo 23, comma 2 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, sono compatibili con il diritto europeo e restano pienamente validi ed efficaci nei loro precetti e nelle rispettive conseguenze.*

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 4 dicembre 2025.

l'Estensore
(Francesco Liguori)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in segreteria il 10 dicembre 2025

Il funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)