



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Giovanni Natali	Primo Referendario
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario, <i>relatrice</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la richiesta di parere avanzata dal **Comune di Statte** (TA) con nota prot. n. 11165 del 08.07.2024, acquisita al protocollo interno Cdc n. 3194 del 31.07.2024;

Vista la disposizione della Presidente della Sezione prot. n. 3249 del 02.08.2024, di assegnazione della citata richiesta di parere ai fini della relazione al Collegio;

Udita la relatrice, dott.ssa Benedetta Civilla, nella camera di consiglio del 27.08.2024, convocata con ordinanza n. 21/2024;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

Con la nota citata in epigrafe il Sindaco del Comune di Statte ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003 n. 131, diretta ad acquisire l'avviso di questa Sezione in ordine alla possibilità per l'Ente di monetizzare i periodi di riposo maturati e non fruiti da un lavoratore socialmente utile, facendo applicazione – in maniera

estensiva – del principio di diritto espresso dalla Corte di Giustizia UE con sentenza del 18 gennaio 2024, pronunciata nella causa C-218/22.

Più nel dettaglio, nella predetta nota il Sindaco ha rappresentato che:

- a) l'Ente istante gestiva un progetto di lavori socialmente utili (ai sensi del d.lgs. n. 468/1997);
- b) il lavoratore socialmente utile ivi impegnato cessava, per pensionamento di vecchiaia, con decorrenza dall' 1/6/2024 (ultimo giorno di impegno: 31/5/2024);
- c) il predetto lavoratore era impegnato per 20 ore settimanali e per non più di 8 ore giornaliere su cinque giorni settimanali;
- d) il medesimo lavoratore formulava istanza di liquidazione dei periodi di riposo da Egli dichiarati maturati e non fruiti.

Altresì, il Sindaco ha richiamato le seguenti due circolari:

- la circolare dell'I.N.P.S. n. 181 del 6/8/1998, secondo cui *«Le attività di lavori socialmente utili sono organizzate in modo che il lavoratore possa godere di un adeguato periodo di riposo ... Si ritiene che il predetto periodo di riposo debba corrispondere a quello previsto per le ferie dei lavoratori dipendenti dell'ente utilizzatore occupati a tempo pieno o parziale»;*
- la circolare del Ministero del Lavoro – Direzione Regionale del Lavoro - Settore Politiche del Lavoro di Bari (prot. n. 16991 del 28/6/1999), a mente della quale *«A seguito di numerose richieste di chiarimento in ordine al godimento del periodo di riposo (ferie) previsto dal D.Lvo 468/97 per i lavoratori impegnati in L.S.U. /L.P. U., ed al fine di una omogeneità di applicazione sul problema, la Commissione Regionale per l'Impiego della Puglia chiarisce quanto segue:*
 - *il periodo di riposo da garantire per ogni annualità di progetto è di 26 giornate lavorative (escludendo al riguardo domenica e festivi), da godersi all'interno della durata del progetto);*
 - *la prestazione di l.s.u. a tempo ridotto rispetto all' orario pieno previsto dal CCNL dell'ente utilizzatore non dà luogo alla riduzione proporzionata delle 26 giornate che restano riposo da garantire nella loro interezza».*

Tutto ciò premesso e *«attesa l'applicabilità – sia pure in via estensiva – in particolare dell'obbligo di riconoscere periodi di riposo al l.s.u. (simmetricamente all'obbligo di riconoscere periodi di ferie ai lavoratori pubblici dipendenti dell'Ente)»*, il Sindaco del Comune di Statte ha chiesto a questa Sezione regionale di controllo di chiarire *«se, parimenti in via estensiva, possano applicarsi, ai*

fini di un'eventuale liquidabilità o meno di codesti periodi (ferme le verifiche interne del caso), i criteri operativi e attuativi (in termini di presupposti e condizioni) come perimetrati nell'obiter dictum di cui alla sentenza della Corte di Giustizia Europea n. 218/22 del 18 gennaio 2024, sulla cui linea si è collocata anche la Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Toscana con deliberazione n. 129/2024/PAR».

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta di parere.

L'art. 7, comma 8, della l. 5.6.2003, n. 131 ha previsto la possibilità per Regioni (direttamente), Province, Comuni e Città metropolitane (di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, ove istituito) di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *«pareri in materia di contabilità pubblica»*.

Con atto del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati a richiedere l'esercizio di tale funzione e l'ambito oggettivo della funzione medesima, delineando i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere come caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

Prima di ogni eventuale valutazione nel merito, dunque, il Collegio è tenuto a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere formulata *ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003* dal Comune di Statte: ciò in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti e della conseguente esclusione della possibilità di configurare l'attività, espressione di tale funzione, come consulenza generale sull'operato dell'Amministrazione.

1.1. Ammissibilità soggettiva.

Il requisito di ammissibilità soggettiva postula la verifica della sussistenza di una doppia legittimazione: l'una di carattere esterno, relativa alla riconducibilità del richiedente tra gli enti legittimati a proporre l'istanza, così come individuati dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, e l'altra di carattere interno, volta ad accertare la provenienza della richiesta di parere dall'organo di vertice dell'Ente, in quanto tale investito di esclusivo potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei conti agli specifici fini di cui ci si occupa (come precisato dal citato atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004).

Nel caso di specie, dal punto di vista della cd. *“legittimazione soggettiva esterna”*, la richiesta di parere è ammissibile: essa proviene, infatti, da un Comune, ossia da un ente che rientra nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dal predetto art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003. Al riguardo si rammenta che, ai sensi della disposizione appena citata, la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane (a tali soggetti si aggiungono le unioni di comuni, come recentemente affermato dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 1/2021).

Tuttavia, la mancata istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (C.A.L.) nelle Regioni, ovvero il suo mancato funzionamento, non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale di controllo, dovendosi in tal caso ritenere legittimati ad avanzare la relativa istanza i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. C. conti, Sezione delle Autonomie, atto di indirizzo 27.04.2004).

Anche in ordine alla cd. *“legittimazione soggettiva interna”*, che riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'Ente nella richiesta di parere, non si pongono ostacoli all'ammissibilità soggettiva della richiesta medesima: nel caso sottoposto a scrutinio, infatti, l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Statte, legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del D.lgs. 18.8.2000, n. 267, TUEL. e, in quanto tale, *«figura istituzionale che costituisce organo di vertice politico con legittimazione interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti»* (C. conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/2020).

1.2. Ammissibilità oggettiva.

Il requisito dell'ammissibilità oggettiva può dirsi integrato allorché si realizzino congiuntamente le tre condizioni di seguito elencate:

- a) il quesito prospettato deve afferire alla materia della contabilità pubblica, come declinata sia dalle Sezioni Riunite in sede di controllo sia dalla Sezione delle Autonomie.

In particolare, con la deliberazione n. 54/CONTR/10 (resa nell'esercizio della funzione nomofilattica di cui all'art. 17, comma 31, del d.l. 1.7.2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 3.8.2009, n. 102), le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno accolto una nozione di contabilità pubblica coincidente *“con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti locali”* e che attiene alla

disciplina dei bilanci, all'acquisizione delle entrate, all'organizzazione finanziaria-contabile, alla gestione della spesa, all'indebitamento e alla rendicontazione. In via più generale, secondo una visione dinamica, essa attiene a tutti quei profili idonei ad avere impatto sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio; ricomprendendovi, altresì, questioni non direttamente riferibili alla contabilità pubblica in senso stretto ma che investono l'interpretazione di limiti e divieti *“strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa”*.

Tali conclusioni sono state condivise dalla Sezione delle Autonomie nell'esercizio della funzione nomofilattica ex art. 6, comma 4, del d.l. 10.10.2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7.12.2012, n. 213, da ultimo, con le deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG);

- b) la fattispecie sottoposta al vaglio della Corte dei conti deve avere carattere generale e astratto, posta la necessità di evitare che il parere possa tradursi nella formulazione di indirizzi di carattere puntuale nei confronti dell'Amministrazione richiedente, ovvero in impropri avalli di scelte politiche o gestionali già assunte o in procinto di essere assunte. In conformità al proprio consolidato orientamento, infatti, la Corte è chiamata a fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina normativa applicabile, spettando all'Amministrazione istante l'adozione delle decisioni concrete in ordine alla successiva attività gestionale;
- c) deve trattarsi di quesiti la cui risoluzione non comporta commistione con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte dei conti o da altro organo giurisdizionale: in altri termini, i pareri resi non devono porsi in una possibile posizione di pregiudizialità rispetto ad altri eventuali giudizi né possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, poiché, in caso contrario, essi rischierebbero di coinvolgere la Corte in funzioni di amministrazione attiva, pacificamente non consentite (C. conti, sez. reg. di contr. per il Piemonte, deliberazione n. 63/2021/SRCPIE/PAR).

Alla luce delle coordinate ermeneutiche appena esposte si ritiene che il quesito nella specie prospettato non superi il vaglio di ammissibilità sotto il profilo oggettivo.

Tanto per le seguenti ragioni.

Come anticipato nelle premesse di fatto, il Sindaco del Comune di Statte ha formulato una richiesta di parere tesa ad acquisire l'avviso di questa Sezione in ordine alla possibilità per

l'Ente di monetizzare i periodi di riposo maturati e non fruiti da un lavoratore socialmente utile, facendo applicazione – in maniera estensiva – 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), secondo cui *«L'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, e l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea 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»*.

La normativa nazionale esaminata dalla Corte di Giustizia UE nella sentenza richiamata nella richiesta di parere è l'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95/2012, il quale disciplina il godimento delle ferie, dei riposi e dei permessi da parte dei pubblici dipendenti, stabilendo, in particolare, il divieto di corresponsione di trattamenti economici sostitutivi (cd. *"monetizzazione"*) a favore degli stessi pubblici dipendenti in caso di mancato godimento dei predetti benefici.

Inoltre, per espressa previsione dello stesso art. 5, comma 8:

- la violazione di tale divieto comporta il recupero delle somme indebitamente erogate ed è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile;
- eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del d.l. n. 95/2012.

Posto il descritto quadro normativo, si osserva che la norma in questione, pur essendo inserita in un decreto legge che introduce diverse misure di revisione della spesa pubblica, riguarda un istituto – ossia, il godimento delle ferie e il relativo divieto della loro monetizzazione – che attiene alla disciplina del rapporto di pubblico impiego (e, quindi, alla disciplina della contrattazione collettiva), la quale è estranea all'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti (cfr. C. conti, sez. reg. di contr. per il Lazio, deliberazione n. 87/2023/PAR; C. conti, sez. reg. di contr. per il Trentino Alto Adige/SudTirolo, sede di Bolzano, deliberazione n. 12/2024/SCBOLZ/PAR).

Tale conclusione è avvalorata dalla circostanza che l'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95/2012 prevede – come poc'anzi anticipato – l'inefficacia di disposizioni contrattuali o normative che, in relazione ai diversi comparti del settore pubblico, regolamentino la materia in modo più favorevole.

Si evidenzia, altresì, che tale disposizione è stata oggetto di plurimi pronunciamenti, da parte sia del giudice ordinario (con riferimento al pubblico impiego privatizzato) sia del giudice amministrativo (con riguardo al pubblico impiego non privatizzato), che ne hanno specificato la portata applicativa. Infatti, sebbene la disposizione medesima sembri sancire un divieto assoluto di monetizzazione (stabilendo che *«le ferie, i riposi e i permessi ... 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»*), entrambi i predetti plessi giurisdizionali si sono espressi in ordine alla sussistenza del diritto soggettivo e patrimoniale del lavoratore dipendente al riconoscimento – ove ne sussistano i presupposti – dell'indennità sostitutiva delle ferie non godute (cfr. Cass. civ., sez. lav., n. 16715/2024, n. 14083/2024; Cons. di Stato, sez. III, n. 9417/2023, Tar Lazio, sez. I, n. 1606/2024; Tar Marche, sez. I, n. 128/2024; Tar Campania, sez. VI, n. 1850/2024).

Tanto considerato, si ritiene che il numero elevato di pronunce della magistratura ordinaria e amministrativa nella materia *de qua* sia indice sintomatico del fatto che in essa i profili contabili non sono preminenti rispetto ad altre questioni di ordine giuridico riservate ad altre giurisdizioni (cfr. C. conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG). In altri termini, 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, sono estranee all'attività consultiva della Corte dei conti (cfr. C. conti, sez. reg. di contr. per l'Abruzzo, deliberazione n. 197/2024/PAR).

In proposito si rammenta il principio di diritto formulato dalla Sezione delle Autonomie secondo cui *«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» (C. conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

Si aggiunge che la stessa Sezione delle Autonomie - volendo fornire un ulteriore contributo alla definizione del requisito di ammissibilità oggettiva delle richieste di parere - ha chiarito che la giurisprudenza contabile «*al fine di dirimere i casi dubbi, dovrà escludere dal concetto di contabilità le richieste di parere che, pur riguardando l'interpretazione di norme caratterizzate da riflessi finanziari e di contabilità, sono propedeutiche all'adozione di provvedimenti da parte dell'amministrazione locale che incidono su posizioni giuridiche soggettive (diritti soggetti e interessi legittimi) che hanno in altre giurisdizioni il giudice competente a decidere circa la corretta applicazione della disciplina giuridica. Tale valutazione rappresenta un idoneo "discrimen" per individuare l'ammissibilità di un quesito ed evitare che l'attività consultiva si sovrapponga con l'operato di altre magistrature.*

In altri termini, la norma all'esame delle Sezioni di controllo deve avere quale destinatario la sola pubblica amministrazione ed il correlato potere decisionale» (C. conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Facendo governo delle suddette linee interpretative, la Sezione delle Autonomie ha, dunque, affermato che «*La materia della spesa del personale testimonia la correttezza di tale impostazione: a fronte di norme di finanza pubblica che fissano tetti di spesa e limiti alle assunzioni di personale, la Sezione di controllo (come confermato dalla copiosa giurisprudenza in materia) può esercitare la propria funzione consultiva definendo correttamente la disciplina normativa, ad esempio, ampliando o restringendo la capacità assunzionale, escludendo o ricomprendendo nei tetti di spesa determinate voci (è quanto accaduto proprio in materia di compensi professionali), senza che tali interpretazioni vadano a confliggere, in modo diretto, con posizioni di diritto soggettivo, avendo quale unico destinatario l'amministrazione locale ed il correlato potere decisionale.*

Di contro, le Sezioni di controllo devono dichiarare l'inammissibilità del quesito qualora venga richiesta l'interpretazione di una norma che, pur regolando aspetti della spesa del personale (come nelle fattispecie all'odierno esame di questa Sezione), richieda provvedimenti che incidono su posizioni giuridiche soggettive su cui sono chiamate a decidere altre magistrature» (C. conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Alla luce di quanto innanzi, con precipuo riferimento alla vicenda riferita nella richiesta di parere del Comune di Statte, si osserva che - secondo l'orientamento della giurisprudenza

di legittimità - «E' noto che l'occupazione temporanea in lavori socialmente utili non integri un rapporto di lavoro subordinato, in quanto, ai sensi del D.Lgs. n. 468 del 1997, art. 8 (poi riprodotto negli stessi termini dal D.Lgs. n. 81 del 2000, art. 4), l'utilizzazione di tali lavoratori non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro, ma realizza un rapporto speciale che coinvolge più soggetti (oltre al lavoratore, l'amministrazione pubblica beneficiaria della prestazione, la società datrice di lavoro, l'ente previdenziale erogatore della prestazione di integrazione salariale) di matrice assistenziale e con una finalità formativa diretta alla riqualificazione del personale per una possibile ricollocazione: con la conseguenza che, anche in caso di prestazioni rese in difformità dal programma originario o in contrasto con le norme poste a tutela del lavoratore, non si costituisce un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, trovando applicazione solo la disciplina sul diritto alla retribuzione prevista dall'art. 2126 c.c. (Cass. 21 ottobre 2014, n. 22287; Cass. 30 giugno 2016, n. 13475)» (Cass. civ., sez. lavoro, 14 settembre 2022, n. 27125 e giurisprudenza ivi richiamata).

Ciò posto, qualora questa Sezione regionale di controllo si esprimesse sul merito della questione prospettata nella richiesta di parere, valutando l'eventuale applicabilità al lavoratore socialmente utile della disciplina recata dall'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95/2012 (quest'ultima dettata con specifico riferimento ai pubblici dipendenti, cioè a lavoratori titolari di un rapporto di lavoro subordinato), la Sezione medesima opererebbe una valutazione pregiudiziale sulla spettanza di un diritto soggettivo di natura patrimoniale che è di esclusiva competenza di altra magistratura.

In ultimo, si rileva che la richiesta di parere oggetto di scrutinio non risulta volta a risolvere un quesito interpretativo di portata generale, ma finisce per sostanziarsi in una preventiva valutazione della legittimità di atti gestionali da adottare nei confronti di uno specifico destinatario, del quale vengono specificati la condizione di lavoratore socialmente utile e lo stato di servizio (cessazione, per pensionamento di vecchiaia, con decorrenza dall'1/6/2024).

In proposito si ribadisce la necessità che la fattispecie sottoposta al vaglio della Corte dei conti abbia carattere generale e astratto, al fine di evitare che il parere possa tradursi nella formulazione di indirizzi di carattere puntuale nei confronti dell'Amministrazione richiedente, ovvero in impropri avalli di scelte politiche o gestionali già assunte o in procinto di essere assunte.

2. Conclusioni.

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni la Sezione ritiene la richiesta di parere proposta dal Comune di Statte inammissibile sotto il profilo oggettivo poiché:

- a) essa verte sull'interpretazione di una disposizione normativa (l'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95/2012) che, pur disciplinando un aspetto dell'attività finanziaria relativa alla gestione della spesa per il personale (quale è la monetizzazione delle ferie non godute dal personale dipendente), postula provvedimenti da parte della pubblica amministrazione che incidono su posizioni giuridiche soggettive sulle quali sono chiamate a decidere altre magistrature (come testimoniato dalla elevata casistica giurisprudenziale, ordinaria e amministrativa, sul tema);
- b) la richiesta di parere non risulta volta a risolvere un quesito interpretativo di portata generale, ma finisce per sostanziarsi in una preventiva valutazione della legittimità di atti gestionali da adottare nei confronti di uno specifico destinatario, del quale vengono specificati condizione e stato di servizio.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia dichiara la richiesta di parere inammissibile sotto il profilo oggettivo.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 27.08.2024.

Il Magistrato relatore

F.to Benedetta CIVILLA

La Presidente

F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 28 agosto 2024

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta LENOCI