



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Ennio COLASANTI	Presidente
Dott. Alessandro BENIGNI	Primo Referendario (relatore)
Dott. Donato CENTRONE	Referendario
Dott. Claudio GUERRINI	Referendario

nell' adunanza del 10 novembre 2014 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE.

- vista la lett. prot. n. 90 del 17 ottobre 2014, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Comune di Vado Ligure in data 15 ottobre 2014, ai sensi dell'art. 7⁸ L. 5 giugno 2003, n. 131;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 75/2014, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito nella camera di consiglio del 10 novembre 2014 il magistrato relatore Dott. Alessandro Benigni;

FATTO

Con istanza in data 15 ottobre 2014, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 90 del 17 ottobre 2014 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 21 ottobre con il n. 0002865 – 21.10.2014 – SC _ LIG - T85 – A, il Sindaco

del Comune di Vado Ligure (SV) ha inviato al Consiglio delle Autonomie Locali una richiesta di parere inerente alla corretta interpretazione - sistematica o piuttosto letterale - dell'art. 11_{4 bis} d.l. 24.06.2014 n. 90, conv. in l. 11.08.2014 n. 114, che ha modificato l'art. 9₂₈ d.l. 31.05.2010 n. 78.

In particolare un'interpretazione sistematica - ad avviso del Comune - implicherebbe che gli enti che abbiano rispettato i limiti di spesa del personale previsti dall'art. 1_{557, 562} l. 27.12.2006 n. 296 sarebbero esentati, per le assunzioni di personale con le varie tipologie di contratti c.d. "flessibili" (lavoro a tempo determinato, collaborazione coordinata e continuativa, formazione e lavoro ecc.), dal limite del 50% della corrispondente spesa sostenuta nell'anno 2009. Una diversa interpretazione letterale, invece, comporterebbe l'applicazione dell'inciso immediatamente seguente della norma che sottolinea come comunque la spesa complessiva non possa superare il totale della spesa sostenuta nell'anno 2009.

DIRITTO

1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7₈ l. 5.06.2003 n. 131.

Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa con riguardo anche al profilo oggettivo. Il quesito appare infatti riconducibile alla materia della contabilità pubblica poiché attiene all'interpretazione di disposizioni legislative relative alla riduzione delle spese di personale.

2. La questione di merito. La giurisprudenza di controllo

L' art. 9₂₈ d.l. 31.05.2010 n. 78, conv. in l. 30.07.2010 n. 122, come recentemente modificato dall' art. 11_{4 bis} d.l. 24.06.2014 n. 90, conv. in l. 11.08.2014

n. 114, per la parte che ci interessa, stabilisce che <<a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché' al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. A decorrere dal 2013, gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché' per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all' articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell' articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009>>.

La norma, entrata in vigore da pochi mesi, è già stata oggetto di interpretazioni discordanti da parte delle locali Sezioni di controllo della Corte dei conti.

C.d.C. Sez. contr. Puglia 9.10.2014 n. 174 e C.d.C. Campania 6.11.2014 n. 232 ritengono che l'Ente debba comunque garantire l'osservanza del limite della spesa sostenuta nell'esercizio 2009 per la stessa finalità, stante il tenore letterale della disposizione.

C.d.C. Sez. contr. Lombardia 17.10.2014 n. 264, propende invece per la soluzione opposta in base alle seguenti argomentazioni:

- a) l'espressione <<le limitazioni previste dal presente comma non si applicano ...>>, riferentesi, evidentemente, a tutte le limitazioni contenute nel comma 28 porta <<*ad escludere che operi ancora, nei confronti degli enti locali ora richiamati, il limite riferito alla spesa sostenuta nel 2009*>>;
- b) la formulazione testuale dell'inciso <<resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009>> sarebbe <<[il] frutto di una non precisa operazione di "chirurgia legislativa">> in quanto tale limite <<era strettamente connesso e giustificato dalla deroga a cui faceva diretto riferimento prima del recente intervento normativo>>;
- c) la *ratio* dell'intervento legislativo, evincibile dagli atti preparatori, volto a consentire agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale <<*una maggiore flessibilità, riconoscendogli la facoltà di incrementare la spesa di personale, da compensarsi, comunque, con corrispondente riduzione di altre voci di bilancio*>>;
- d) la circostanza che l'aumento della spesa di personale derivante da tale lettura, non esime comunque l'Ente dall'obbligo di <<*prestare particolare attenzione ad evitare il possibile connesso effetto negativo relativo all'irrigidimento della*

struttura del proprio bilancio, con la conseguente minore manovrabilità delle spese ai fini del concorso al risanamento della finanza pubblica>>.

3. La valutazione della Sezione sul sussistente contrasto giurisprudenziale e conseguente attivazione della procedura ex art. 64 D.L. 174/2012

Il Comune ritiene che siano possibili due interpretazioni diametralmente opposte dell'art. 11_{4 bis} d.l. 24.06.2014 n. 90:

- la prima, letterale, per cui propende l'ente locale, secondo cui, a partire dall'esercizio 2015, verrebbero meno i vincoli assunzionali precedentemente previsti dall'art. 9₂₈ d.l. cit.;
- la seconda, sistematica, per cui comunque rimarrebbe fermo il limite invalicabile dell'ammontare complessivo di spesa per il personale sostenuto nell'esercizio 2009.

Il dubbio postosi dall'Ente locale è pienamente fondato al punto da trovare rispondenza, come sopra precisato, nel contrasto interpretativo apertosi con i primi due pareri emessi sulla questione.

La Sezione ritiene di aderire all'indirizzo più rigoroso, formulato dalle Sezioni regionali di controllo della Puglia e della Campania, sulla base proprio dell'insuperabile dato letterale (al contrario di quanto ipotizzato dal Comune di Vado ligure secondo cui l'interpretazione letterale porterebbe alla soluzione opposta) della disposizione oggi in esame. Infatti, l'art. 9₂₈ d.l. n. 78/2010 dopo avere affermato che le limitazioni (tutte) ivi previste non si applicano ai c.d. "enti virtuosi" sottolinea nell'inciso immediatamente successivo, come <<resta fermo che **comunque** la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009>>. L'avverbio <<comunque>> introduce una proposizione avversativa rispetto al concetto immediatamente prima esposto in quella principale e pertanto deve essere interpretato come espressione tendente necessariamente a correggere quella precedente.

In questo caso l'espressione << resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009>> sembra avere il chiaro significato di porre un limite alla spesa del personale derivante dai contratti flessibili, limite più elevato di quello fissato precedentemente.

La diversa soluzione, argomentatamente proposta dalla Sezione Lombardia, fa leva sulla ragione di consentire maggiore flessibilità agli enti che siano riusciti a ridurre la spesa per il personale ex art. 1^{557,562} l. 296/2006, ritenendo che il diverso dato letterale sia frutto di una non riuscita operazione di "chirurgia legislativa".

Sul punto si è però costretti a rilevare come sia patrimonio comune della scienza ermeneutica, che ha trovato ancora recente conferma in Cass. Sez. un. 6.11.2014 n. 23676, la tesi della <<primazia, tra i canoni ermeneutici legali, del criterio letterale emergente dallo stesso ordine prioritario di enunciazione seguito dall'art. 12 delle disposizioni di legge in generale e riconosciuta dalla giurisprudenza di gran lunga prevalente di questa Corte>>. Da tale criterio non ci si può discostare <<se non dando ragione dell'equivocità e insufficienza del dato letterale, a meno che la sua inidoneità sia di palmare evidenza>> (Cass. 20.07.2004 n. 13457; 27.10.2004 n. 20791; 22.12.2005 n. 28479), non potendo l'interprete correre il rischio di sostituire, in assoluta buona fede, la propria soggettiva opinione all'effettiva volontà del Parlamento.

In quest'ambito sembra orientarsi la stessa Sezione delle Autonomie che, nella recente decisione 3.10.2014 n. 21, ha evidenziato come il d.l. n. 90/2014 abbia introdotto delle ipotesi <<ben precise>> (quindi specifiche ed estremamente tassative) di esclusione dall'applicazione della disciplina vincolistica in materia di spese del personale ribadendo <<la validità della linea ermeneutica (ubi lex voluit dixit) di stretta interpretazione del dettato normativo, fino ad ora seguita>>. Non a caso la Sezione Regionale di controllo della Lombardia è costretta, per superare il dato letterale, a ricorrere all'artificio retorico della sussistenza di una non precisa operazione

di chirurgia legislativa laddove, invece, l'operazione risulterebbe, al contrario, estremamente precisa nella misura in cui si ritenesse che il Legislatore abbia voluto comunque circoscrivere gli ambiti della deroga.

Bisogna tenere in considerazione, inoltre, che l'art. 11^{4 bis} d.l. 24.06.2014 n. 90 è intervenuto dopo una serie di disposizioni estremamente penalizzanti e pertanto, qualora si volesse conferire alla medesima efficacia ampliativa, si troverebbe in controtendenza.

Sarebbe incongruo ritenere che, in un periodo storico in cui comunque perdurano le ragioni di crisi economica e di risanamento della finanza pubblica che avevano indotto a queste rigide scelte di politica legislativa, si sia ritenuto di invertire completamente la linea di tendenza, sia pure in solo favore degli enti che abbiano rispettato gli obblighi di riduzione, consentendo di incrementare senza limiti la spesa di personale, seppure con l'obbligo di ridurre conseguentemente altre voci di bilancio. In maggiore linea con la tendenza legislativa degli ultimi anni sembra essere invece la diversa opzione di ritenere che, fermo il venire meno delle limitazioni dettate dall'art. 9₂₈ d.l. cit., in ogni caso la spesa complessiva non possa essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Ritiene comunque la Sezione, in presenza dell'oggettivo contrasto interpretativo presentatosi sulla questione, di sottoporre al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6₄ d.l. 10.10.2012 n. 174, conv. in l. 7.12.2012 n. 213, l'opportunità di rimettere alla Sezione delle Autonomie la seguente questione di massima:

<<se gli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art.1 l. 296/2006, debbano soggiacere, per quanto riguarda la spesa complessiva di cui all'art. 9₂₈ d.l. 31.05.2010 n. 78, al limite della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009>>.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria ritiene di sottoporre al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 64 d.l. 10.10.2012 n. 174, conv. in l. 7.12.2012 n. 213, l'opportunità di rimettere alla Sezione delle Autonomie questione di massima, in presenza del contrasto giurisprudenziale di cui in motivazione, sul quesito formulato dal Comune di Vado Ligure.

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 10 novembre

Il Magistrato estensore

(Alessandro Benigni)

Il Presidente

(Ennio Colasanti)

Depositato in Segreteria il 01 dicembre 2014

Il Funzionario Preposto

(Dott. Michele Bartolotta)