

Deliberazione n. 18/2011/PAR



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

dr. Mario Donno	Presidente
dr. Massimo Romano	Consigliere
dr. Ugo Marchetti	Consigliere
dr.ssa Maria Teresa D'Urso	Primo Referendario

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 (n. 14/2000) e successive

modifiche;

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Emilia-Romagna;

Vista la convenzione stipulata il 15 ottobre 2010 tra Sezione Regionale, Consiglio delle Autonomie Locali e Regione Emilia-Romagna in materia di collaborazione tra Corte ed Autonomie territoriali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

Visto l'art. 17, comma 3, del d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, in materia di questioni di massima;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo 26 marzo 2010, n. 8/CONTR/2010, punto 2, in relazione alle procedure di rimessione delle questioni di massima;

Vista la richiesta del 24 febbraio 2011 formulata dal Consiglio delle Autonomie Locali dell'Emilia-Romagna, concernente problematiche interpretative sulle limitazioni di spesa previste dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010;

Vista l'ordinanza n. 12 del 5 aprile 2011 con la quale è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

Uditi nella Camera di consiglio i relatori, cons. Massimo

Romano e primo referendario Maria Teresa D'Urso;

CONSIDERATO CHE

Il Presidente del Consiglio delle autonomie locali dell'Emilia-Romagna (di seguito CALER) ha rappresentato alla Sezione, con nota in data 24 febbraio 2011, prot. n. 50829/2011, l'esistenza di varie problematiche interpretative concernenti l'applicazione di alcune disposizioni contenute nell'art. 6 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, facendo presente l'opportunità di emanare specifiche linee guida al riguardo.

La richiesta si inquadra nella previsione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo la quale "le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane", nonché nei contenuti della convenzione stipulata il 15 ottobre 2010 dalla Sezione regionale di controllo con la Regione Emilia-Romagna e con CALER che, al comma 2 dell'art. 4, prevede la possibilità di formulare richieste di pareri su temi generali di contabilità pubblica.

La richiesta è ammissibile anche sul piano oggettivo, essendo le problematiche indotte dall'art. 6 citato inerenti alla contabilità

pubblica e alla regolare gestione finanziaria degli enti, secondo gli indirizzi definiti dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti con deliberazioni del 27 aprile 2004 e del 17 febbraio 2006, n. 5, e dalle Sezioni Riunite della Corte medesima con deliberazione n. 54 del 2010.

MERITO

Le problematiche evidenziate dal CALER attinenti all'applicazione dell'art. 6 del d.l. 78 del 2010 sono molteplici e vanno distintamente esaminate.

1. Relativamente alle disposizioni contenute nel comma 3 dell'art. 6 del d.l. n. 78, viene posta in primo luogo la questione dell'applicabilità della disposizione agli enti locali. Ciò in considerazione del richiamo, in essa contenuto, all'art. 1, comma 58, della legge n. 266 del 2005 che prevedeva analoga riduzione per i componenti degli organi collegiali presenti nelle pubbliche amministrazioni e che, tuttavia, non trovava applicazione nei confronti di Regioni, Province autonome, enti locali e enti del Servizio sanitario nazionale, per espressa previsione del comma 64 dello stesso articolo 1.

Relativamente all'applicabilità del comma 3 dell'art. 6 agli enti locali si è espressa specificamente la Sezione regionale di controllo per la Toscana (parere 204 del 9 dicembre 2010) e, sia pure in modo implicito, le Sezioni Riunite della Corte (deliberazione n. 7 del 2011) e varie Sezioni regionali di controllo (Lombardia, delibera n. 1072/2010; Emilia-Romagna,

delibera n. 6 del 2011/Par). Alla luce di tali orientamenti risulta del tutto pacifico che le disposizioni del comma 3 dell'art. 6 del d.l. n. 78 si applicano anche agli enti locali.

2. Un ulteriore dubbio suscitato dal medesimo comma 3 riguarda l'applicabilità della riduzione al compenso dovuto all'organo di revisione e al nucleo di valutazione ora sostituito dall'organismo indipendente di valutazione previsto dall'art. 14 del d.lgs n. 150/2009.

L'applicabilità della riduzione prevista dallo stesso comma 3 al compenso dovuto all'organo di revisione e al nucleo di valutazione ora sostituito dall'organismo indipendente di valutazione previsto dall'art. 14 del d.lgs n. 150/2009, è stata ritenuta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con pareri n. 1072 del 2010 e n. 13 del 2011 e da questa Sezione, con parere n. 6 del 2011. Nel confermare tale orientamento si ritiene di precisare che la riduzione trova applicazione anche nel caso di revisore unico, attesa l'ampia formulazione adottata dal legislatore che fa, tra l'altro, riferimento agli "organi di controllo" ed ai "titolari di incarichi di qualsiasi tipo".

3. Una terza questione posta sempre con riferimento al citato comma 3 riguarda l'automatica applicabilità della riduzione della spesa nel caso in cui si verifichi una modifica nell'attribuzione delle competenze degli organismi, come nel caso di sostituzione del Nucleo di valutazione con l'Organismo

Indipendente di Valutazione previsto dall'articolo 14 del D.lgs 150/2009, ovvero nell'ipotesi in cui al Collegio dei revisori vengano attribuite nuove competenze sulla base di quanto previsto dall'articolo 241, comma 2, del Tuel (attribuzione di funzioni aggiuntive con un incremento massimo del 20% del compenso base).

In proposito questa Sezione è dell'avviso che l'automatica applicabilità della riduzione della spesa prevista dal comma 3 nel caso in cui si verifichi una modifica nell'attribuzione delle competenze degli organismi possa essere esclusa soltanto quando sussista un sostanziale e rilevante ampliamento delle attribuzioni previste rispetto a quelle precedentemente conferite.

4. Relativamente al contenuto del comma 7 dell'art. 6, che assoggetta a riduzione le spese "per studi e incarichi di consulenza", sulla base di pregressi pronunciamenti della Corte (SS.RR. n.5 del 2005 e Sezione Toscana n. 6 del 2005) viene prospettata l'esclusione dal novero delle spese oggetto di riduzione di quelle relative agli incarichi di collaborazione, agli incarichi occasionali nell'eventualità in cui presentino contenuti non di studio o consulenza, agli incarichi previsti dal codice degli appalti pubblici (progettazione, direzione lavori, supporto tecnico amministrativo al Responsabile Unico di Progetto), agli incarichi ai notai per rogito di atti, agli incarichi legali per costituzione in giudizio, ecc. e a ogni altra prestazione qualora

abbia contenuto diverso da quello consulenziale indicato dalla norma.

In proposito questa Sezione ritiene che l'esclusione dalle spese soggette a specifica limitazione possa essere riconosciuta per spese che, sebbene riconducibili a finalità di studio e consulenza, trovano la loro ragione in attività necessitate, come ad esempio il patrocinio legale, o che risultano inscindibilmente connesse alla realizzazione di opere pubbliche.

5. Sempre con riguardo al contenuto del comma 7, viene proposta l'esclusione dal novero delle spese soggette a riduzione, degli incarichi che trovano copertura finanziaria da parte dell'Unione Europea o dello Stato. L'esclusione opererebbe anche quando l'intervento è cofinanziato dallo Stato e dalla Unione Europea nel caso in cui l'intervento dell'Ente locale sia obbligatorio per attivare il contributo.

In proposito si rileva come l'esclusione degli incarichi che trovano copertura finanziaria da parte dell'Unione Europea o dello Stato dal novero delle spese soggette a riduzione ai sensi del citato comma 7, è stata riconosciuta dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 7 del 2011. Quanto alla possibilità di estendere l'esclusione anche alla quota che grava direttamente sul bilancio dell'ente quando l'intervento è cofinanziato dallo Stato e dall'Unione Europea, questa Sezione ritiene tale ipotizzata estensione giustificata in presenza di una esplicita previsione normativa che renda necessario il concorso alla

spesa da parte dell'ente stesso.

6. Ancora, con riguardo alla medesima disposizione del comma 7, sulla base dell'orientamento recentemente espresso dalla Sezione regionale della Lombardia (par. 6/2011), viene prospettata la possibilità di escludere dalle limitazioni – sia pure con estrema prudenza - le spese per incarichi di consulenze "talmente specialistiche che sono comunque al di fuori delle professionalità interne alla amministrazione".

In merito questa Sezione regionale è dell'avviso che, sulla base del dato normativo, non sia giustificato introdurre una distinzione in ragione del grado di specializzazione della prestazione utilizzata. Pertanto, ai sensi del comma 7, le spese per incarichi di consulenza dovrebbero rientrare nei limiti posti, indipendentemente dal livello di professionalità richiesto per la prestazione. Peraltro, sussistendo sul punto una difformità interpretativa rispetto all'orientamento già espresso dalla Sezione regionale per Lombardia con il parere citato, si ritiene di dover rimettere alla Presidenza della Corte la valutazione dell'opportunità di un pronunciamento delle Sezioni Riunite ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

7. Relativamente al contenuto del comma 8 dell'art 6 concernente le limitazioni di spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, sulla base degli indirizzi espressi dal Ministero dell'economia e delle finanze con

circolare n. 40 del 2010, rivolta alle pubbliche amministrazioni centrali, viene prospettata l'esclusione dalle limitazioni delle spese per mostre e convegni qualora queste rientrino nelle attività istituzionali e quando queste iniziative siano previste da leggi nazionali.

In proposito questa Sezione è dell'avviso che l'ipotizzata esclusione dalle limitazioni delle spese per mostre e convegni delle iniziative che rientrino nelle attività istituzionali dell'ente locale non appare in linea con la formulazione della norma, riguardando l'esclusione soltanto le particolari fattispecie oggettivamente e soggettivamente individuate nell'ultimo periodo dello stesso comma 8. Giova, peraltro, ricordare che, come rilevato da questa Sezione con delibera n. 15 del 2011, per espressa previsione contenuta nel comma 8 dell'art. 6, le spese relative agli incontri istituzionali connessi all'attività di organismi internazionali o comunitari non sono soggette a limitazione.

8. Ancora con riguardo al comma 8, sulla base di quanto affermato nella medesima circolare n. 40 del MEF, il documento prodotto dal CALER prospetta l'esclusione dalle limitazioni delle spese finanziate con entrate a destinazione vincolata, nonché di quelle sostenute nell'ambito di specifici progetti per la quota finanziata dalla UE o da altri soggetti pubblici e privati.

In proposito questa Sezione, richiamando la propria

deliberazione n. 13 del 2011 e in analogia a quanto rilevato al precedente punto 5, ritiene di dover condividere l'esclusione dalle limitazioni di cui al comma 8 delle spese finanziate con entrate a destinazione vincolata, nonché di quelle sostenute nell'ambito di specifici progetti per la quota finanziata dalla UE o da altri soggetti pubblici e privati.

9. Sempre con riferimento al comma 8, la stessa esclusione dalla limitazione viene prospettata relativamente alle spese per relazioni pubbliche e di pubblicità, quando siano riconducibili alle finalità istituzionali sottese alla legge n. 150/2000, concernente la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni. A tal proposito il documento tecnico proposto dal CALER richiama il parere n. 1076/2010 della Sezione regionale per la Lombardia, secondo il quale le limitazioni "...non ricomprendono gli oneri a carico dell'Amministrazione funzionali a promuovere la conoscenza dell'esistenza e delle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte della collettività".

Ritiene questa Sezione che, indipendentemente dalle considerazioni già espresse con deliberazione n. 648/2010 in merito alla non ammissibilità oggettiva di analoga richiesta pervenuta, l'esclusione dalla limitazione delle spese per relazioni pubbliche e di pubblicità, quando riconducibili alle finalità istituzionali sottese alla legge n. 150/2000, concernente la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione

delle pubbliche amministrazioni, debba essere valutata con particolare prudenza.

Occorre, infatti, rilevare come la generale esclusione dal limite di spesa degli oneri riconducibili alle finalità di cui alla legge 150 del 2000, considerata l'ampiezza delle fattispecie dalla stessa contemplate, comporterebbe una sostanziale vanificazione delle riduzioni di spesa volute dal legislatore.

Si ritiene, pertanto, che l'esclusione dalla riduzione di spesa possa affermarsi con certezza esclusivamente con riferimento alle spese c.d. obbligatorie di pubblicità.

Tuttavia, in considerazione della rilevanza generale della questione, si ritiene di dover rimettere la problematica alla Presidenza della Corte affinché valuti l'opportunità di un pronunciamento delle Sezioni Riunite ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

10. Con riguardo al contenuto del comma 9 dell'art. 6 concernente la preclusione alle spese di sponsorizzazione, il documento proposto dal Consiglio delle Autonomie Locali, sulla base dei pareri nn. 1075 e 1076 del 2010 della Sezione regionale per la Lombardia, prospetta l'ammissibilità delle spese relative a contribuzioni e patrocini che le pubbliche amministrazioni assegnano ad iniziative di carattere sociale, sportivo, culturale, ecc. Ciò sulla base di una nozione di sponsorizzazione intesa come forma di promozione per cui un soggetto (sponsee) si

obbliga dietro corrispettivo ad associare alla propria attività il nome o un segno distintivo di un altro soggetto (sponsor), il quale attraverso tale "abbinamento" si propone di incrementare la propria immagine o notorietà presso il pubblico. In sostanza un contratto atipico, a titolo oneroso ed a prestazione corrispettiva.

In proposito, tenuto anche conto del parere espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con deliberazione n. 163/Par del 2010, si è dell'avviso che il testuale riferimento alle sole spese di "sponsorizzazione" contenuto nella norma, come già quello contenuto nel previgente art. 61 del d.l. n. 112 del 2008 (non applicabile agli enti locali), comporti che le spese oggi precluse siano quelle di vera e propria sponsorizzazione, cioè quelle derivanti da contratti a prestazioni corrispettive finalizzati a promuovere l'immagine o la notorietà dello sponsor, spese la cui ammissibilità da parte delle pubbliche amministrazioni, peraltro, avrebbe dovuto essere valutata con particolare prudenza anche prima della attuale preclusione.

11. Relativamente al comma 12 dell'art. 6, concernente l'introduzione di limitazioni al rimborso delle spese per l'utilizzo dei propri mezzi di trasporto al personale che esercita funzioni ispettive, viene evidenziata la mancata abrogazione dell'art. 9 della legge 417 del 1978, secondo il quale "qualora particolari esigenze di servizio lo impongano e qualora risulti economicamente più conveniente, l'uso del mezzo proprio può

essere autorizzato, con provvedimento motivato, anche oltre i limiti della circoscrizione provinciale". A sostegno del permanere della possibilità di rimborsare le spese per l'uso del mezzo proprio vengono ricordati dal CALER diversi pronunciamenti intervenuti (Anci Emilia-Romagna con nota del 13/7/2010, Regione Friuli-Venezia Giulia con parere n. 10693/2010, Sezione regionale per la Lombardia con delibera n. 949 del 2010).

In proposito va rilevato il recente intervento delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte (delibera n. 8 del 7 febbraio 2011). Secondo tale pronunciamento le limitazioni previste dal comma 12 implicano che il dipendente può conseguire l'autorizzazione all'uso del mezzo proprio al limitato effetto di ottenere la copertura assicurativa dovuta in base alle vigenti disposizioni e il riconoscimento di un indennizzo corrispondente alla somma che il dipendente medesimo avrebbe speso ove fosse ricorso ai mezzi pubblici. In proposito si richiama anche la deliberazione n. 12 del 2011 di questa Sezione regionale.

12. Con riferimento al comma 13 dell'art. 6, che comporta una riduzione delle spese per formazione del personale del 50% rispetto a quella sostenuta nel 2009, vengono sollecitate indicazioni in ordine all'esclusione dalla limitazione delle spese sostenute per la formazione obbligatoria del personale, quali la formazione per i farmacisti, i corsi di tiro per gli agenti della

polizia municipale, ecc.

Rileva la Sezione come l'esclusione dal novero delle spese di formazione soggette a riduzione possa trovare giustificazione limitatamente alle spese necessarie per corrispondere a precisi obblighi normativi che non possano essere disattesi o differiti ad altro esercizio.

13. Relativamente al comma 14 dell'art. 6, recante la limitazione delle spese sostenute per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, si chiede di conoscere se l'esclusione dalla limitazione di spesa prevista per i servizi istituzionali dell'ordine e della sicurezza pubblica comprenda le spese che a questo titolo sono sostenute per il servizio di polizia locale. Si chiede anche se, in considerazione dell'esclusivo riferimento alle "autovetture" contenuto nella disposizione, non debbano essere comprese nella limitazione le spese relative agli "automezzi tecnici" in uso presso il servizio lavori pubblici e presso i servizi addetti alla persona (servizio di assistenza domiciliare, trasporto handicappati, bambini, anziani, ecc.).

In proposito questa Sezione ritiene che l'esclusione dalla limitazione della spesa relativa ai servizi istituzionali dell'ordine e della sicurezza pubblica possa estendersi anche ai servizi di polizia locale facenti capo agli enti territoriali, nella considerazione del ruolo che tali servizi hanno ormai assunto ai fini del generale presidio dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Per quanto concerne il riferimento alle sole spese per "autovetture", si ritiene che il preciso riferimento contenuto nella norma non consenta di includere nella portata della limitazione le spese sostenute per veicoli diversi dalle autovetture.

14. Con riguardo al disposto del comma 19 del citato art. 6, concernente la preclusione all'effettuazione di aumenti di capitale, trasferimenti, garanzie e aperture di credito a favore di partecipate non quotate che abbiano registrato per tre anni consecutivi perdite di esercizio, il documento trasmesso dal CALER rileva come tale preclusione non escluda la possibilità di effettuare trasferimenti a queste società a fronte di convenzioni, contratti di servizio o anche finalizzati al finanziamento di investimenti. Da ciò ne consegue l'esigenza di adeguare i contratti di servizio al fine di creare le condizioni per un equilibrio economico strutturale evitando successivi interventi per il ripianamento delle perdite.

In proposito questa Sezione, richiamando anche la propria deliberazione n.428 del 7 ottobre 2010, non può che concordare sul fatto che l'intento perseguito dal legislatore sia quello di evitare la creazione di sistematici squilibri economici nella gestione delle partecipate. Sarà, pertanto, necessario riequilibrare tempestivamente i rapporti esistenti tra l'ente proprietario e la società partecipata strutturalmente in perdita, riportandolo nell'ambito di una sana gestione economico-

finanziaria di entrambi i soggetti. Ove ciò non si verifichi, le conseguenze della previsione normativa non possono che essere radicali.

P.Q.M.

Relativamente alle problematiche di cui ai punti 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13 e 14, nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

In relazione alle problematiche di cui ai punti nn. 6, 9, cioè alle problematiche concernenti:

- l'esclusione dalla limitazione prevista dall'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, delle spese per incarichi di consulenza di particolare specializzazione non reperibili al di fuori delle professionalità interne alla amministrazione;
- l'esclusione dalla limitazione prevista dall'art. 6, comma 8, del d.l. n. 78 del 2010, delle spese per relazioni pubbliche e pubblicità riconducibili alle finalità istituzionali di cui alla legge n. 150 del 2000;

la Sezione, considerata la prioritaria esigenza di garantire l'uniformità di indirizzo su problematiche di interesse generale,

DELIBERA

di proporre al Signor Presidente della Corte dei Conti il deferimento delle questioni suddette alle Sezioni Riunite in sede di controllo affinché, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, venga adottata una pronuncia di orientamento generale in funzione

nomofilattica.

DISPONE

che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'ufficio di Presidenza della Corte dei Conti e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Emilia-Romagna.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 7 aprile 2011.

IL PRESIDENTE

f.to (Mario Donno)

I RELATORI

f.to (Massimo Romano)

f.to (Maria Teresa D'Urso)

Depositata in segreteria il 7 aprile 2011.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)