

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 27 OTTOBRE 2011 composta da:

Enrica DEL VICARIO	Presidente
Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Referendario relatore
Tiziano TESSARO	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;

VISTA 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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR

del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del comune di Verona, prot. n. 197372 dell'11 agosto 2011, acquisita al prot. CdC n. 00005226-17/08/2011-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 131/2011 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore

FATTO

Il sindaco del comune di Verona con la richiesta in esame formula alla Sezione un quesito in merito all'applicabilità dell'art. 6 comma 12 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122 (di seguito d.l. 78/2010) nella parte in cui dispone che le amministrazioni pubbliche devono limitare le spese di missione al 50% di quelle sostenute nel 2009. In particolare l'ente, che è in attesa di conoscere l'esito di alcuni progetti in ambito di programmi europei, chiede se le spese di realizzazione delle attività previste nei detti progetti relative al viaggio e trasferta del personale comunale coinvolto e quelle per "external expertise", spese che verranno anticipate dall'ente e rimborsate integralmente dall'Unione Europea, siano o meno soggette alla limitazione prevista dalla disposizione sopra richiamata.

Il comune di Verona, conclusivamente, richiamando il parere della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Toscana - n. 179/2011/PAR che esclude dal computo della spesa per missioni quanto finanziato da parte di soggetti pubblici o privati terzi, chiede se "risulta

corretto che le spese sostenute nell'ambito di progetti comunitari 'finanziati dall'Unione' Europea vadano escluse dal computo delle spese per missioni dell'Ente".

DIRITTO

La richiesta del sindaco del Comune di Verona è stata espressamente formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 131/2003 ed in via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei presupposti per la resa del parere fissati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006. Detta Sezione, nella determinazione degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva ha affermato che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto all'esistenza di condizioni soggettive devono sussistere delle condizioni oggettive.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, è da ritenersi ammissibile.

Quanto alle condizioni oggettive, in particolare deve emergere l'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito. La Sezione rileva che la norma richiamata dall'ente relativa alla riduzione delle spese per missioni delle pubbliche amministrazioni può essere ricompresa nel complesso delle disposizioni tese al rispetto dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e per ciò ben

annoverabile tra le materie di contabilità pubblica (cfr. questa Sezione deliberazioni nn. 49, 172, 227/PAR del 2010).

Ciò, anche alla luce delle considerazioni richiamate dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nella Deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 in merito alla definizione di ciò che deve essere ricompreso nel concetto di contabilità pubblica quale presupposto per la resa del parere. Nella deliberazione da ultimo citata, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo espressamente che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto *"connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. Resta fermo, comunque, che la questione posta deve riflettere problematiche interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di cui si è detto.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato dal comune di Verona, questa Corte ritiene di potersi unicamente esprimere richiamando i principi normativi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di competenza, possono riferirsi.

In relazione al quesito prospettato, il Collegio evidenzia che la disposizione di cui all'articolo 6, comma 12 del d.l. 78/2010 si colloca nel quadro delle norme vincolistiche e restrittive con le quali il legislatore nella manovra estiva 2010 ha cercato, nell'ambito di una procedura di risanamento dei conti pubblici che si protrae da qualche anno, di ridurre ulteriormente i costi degli apparati politici e amministrativi attraverso l'introduzione di tagli lineari di spesa.

Al Capo II del decreto, rubricato *“Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi”* si colloca appunto l'art. 6 rubricato *“Riduzione dei costi degli apparati amministrativi”* che al comma 12 recita *“A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità*

erariale. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente. Il presente comma non si applica alla spesa effettuata per lo svolgimento di compiti ispettivi e a quella effettuata dalle università e dagli enti di ricerca con risorse derivanti da finanziamenti dell'Unione europea ovvero di soggetti privati. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le diarie per le missioni all'estero di cui all'art. 28 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, non sono più dovute; la predetta disposizione non si applica alle missioni internazionali di pace e a quelle comunque effettuate dalle Forze di polizia, dalle Forze armate e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Con decreto del Ministero degli affari esteri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sono determinate le misure e i limiti concernenti il rimborso delle spese di vitto e alloggio per il personale inviato all'estero. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi."

La detta disposizione limita, dunque, le spese per missione delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato

della pubblica amministrazione e, quindi anche degli enti locali (annoverabili in detto elenco), al 50% di quelle sostenute nel 2009.

Il comune di Verona chiede se dal calcolo della spesa per missioni, cui far riferimento per l'applicazione del 50% della spesa corrispondente del 2009, debba o meno essere escluso quanto finanziato da altri soggetti pubblici o privati, ed in particolare per l'ipotesi prospettata, quanto finanziato dall'Unione Europea nell'ambito di finanziamenti per progetti comunitari le cui spese (tra le quali quelle per missione) vengono dapprima anticipate dall'ente e poi rimborsate, in sede di liquidazione del progetto, dagli organismi comunitari interessati.

Il Collegio preliminarmente evidenzia che nella Circolare della Ragioneria Generale dello Stato 6 aprile 2011, n. 11 recante *"Patto di stabilità interno" per il triennio 2011-2013 per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (commi 87 e seguenti dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220)*", al punto C.3 - "Risorse provenienti dall'Unione Europea" - si prevede che *"Secondo quanto già previsto dalla normativa previgente (commi 7-quater e 7-quinquies dell'articolo 77-bis del decreto legge n. 112 del 2008, introdotti dall'articolo 4, comma 4-septies, lett.a), del decreto legge n. 2 del 2010) con riguardo alle risorse provenienti dalla U.E., il comma 97 esclude dal saldo finanziario in termini di competenza mista le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (intendendo tali quelle che provengono dall'U.E. per il tramite dello Stato, della regione o della provincia), nonché le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni.*

L'esclusione non opera per le spese connesse ai cofinanziamenti nazionali". I tecnici della ragioneria proseguono poi affermando che "La ratio dell'esclusione dal patto di stabilità interno delle spese sostenute dagli enti locali per realizzare interventi finanziati con fondi U.E. si collega alla necessità di non ritardare l'attuazione di interventi realizzati in compartecipazione con l'Unione europea, tenuto conto che si tratta di importi che vengono poi rimborsati dall'U.E. all'Italia, previa rendicontazione....". Ed ancora che "Ne consegue, quindi, che qualora le spese siano connesse ad interventi realizzati con risorse della regione (o della provincia), anche se provenienti dal rimborso di prestiti accordati agli enti locali a valere sul bilancio comunitario, ma non connesse ad interventi da rendicontare all'U.E., si debbano considerare a tutti gli effetti risorse nazionali e, pertanto, non oggetto della fattispecie di esclusione prevista dal succitato comma 97. Si ribadisce, comunque, che la valutazione specifica nel merito delle risorse assegnate rimane di competenza dell'ente beneficiario, sulla base degli atti di assegnazione delle risorse stesse e delle relative spese, nonché dello stesso ente che assegna le risorse. L'esclusione delle spese, infine, opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché la spesa complessiva non sia superiore all'ammontare delle corrispondenti risorse assegnate....".

Conclusivamente affermando che "Qualora l'Unione Europea riconosca importi inferiori a quelli considerati ai fini dell'applicazione di quanto previsto dal summenzionato comma 97, l'importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso tra le spese del patto di stabilità interno relativo all'anno in cui è comunicato il mancato riconoscimento o in

quello dell'anno successivo, se la comunicazione è effettuata nell'ultimo quadrimestre (comma 98)".

La Sezione rileva, altresì, che in merito all'applicazione della disposizione di cui trattasi si è pronunciata, come anche segnalato dall'ente richiedente, la Sezione regionale di controllo per la Toscana con il parere n. 179/2011/PAR. In detto parere la sezione toscana richiamava una posizione interpretativa assunta nella delibera delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 7, del 7 febbraio 2011 che, seppur investite di una questione diversa (tagli lineari alle spese per incarichi di studio e consulenza) hanno espresso un principio di massima estensibile alla questione prospettata (avente ad oggetto il taglio lineare alle spese di missione).

Le sezioni Riunite avevano infatti affermato che *"Con riferimento alla composizione della spesa per studi e consulenze è da ritenere che debbano escludersi dal computo gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati. Diversamente si finirebbe con l'impedire le spese per studi o consulenze, seppur integralmente finanziate da soggetti estranei all'ente locale (stante la provenienza comunitaria, statale o privatistica delle risorse), in ossequio al principio della universalità del bilancio ed al rispetto del tetto di spesa programmato. Il tetto di spesa per studi e consulenze non avrebbe la funzione di conseguire dei risparmi sul bilancio del singolo ente, ma di ridurre tout court, le spese connesse a suddette prestazioni, a prescindere dall'impatto sul bilancio dell'ente."* Partendo da tale assunto la Sezione della Toscana ha ritenuto che *"la norma di cui all'art.*

6, comma 12, possa essere intesa alla stregua della norma di cui all'art. 6, comma 7 della medesima L. 122/2010 (riferita alla spesa per studi e consulenze), quale disposizione che introduce un principio di riduzione della spesa in rapporto al tetto di un anno di riferimento, e perciò strettamente collegata all'impatto sul bilancio del singolo ente considerato. Da ciò può farsi discendere l'interpretazione che tende all'esclusione dal computo della spesa (sia della spesa per rimborsi del 2011 che della medesima spesa sostenuta nel 2009) di quanto oggetto di finanziamento da parte di soggetti pubblici o privati terzi".

Questa Sezione, condividendo la posizione interpretativa della sezione Toscana sopra richiamata, ritiene che, in merito al quesito formulato dal comune di Verona, le spese per missioni sostenute nell'ambito della realizzazione di progetti comunitari finanziati dall'Unione Europea vadano escluse dal computo delle spese per missioni dell'Ente soggette, quest'ultime, all'applicazione della disposizione riduttiva di cui all'articolo 6, comma 12, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122.

La Sezione, tuttavia, non può esimersi dal rilevare che il secondo periodo del comma 12 di cui trattasi prevede come *"Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale"*. Alla luce di detta disposizione appare necessario evidenziare che le previsioni di spesa per i viaggi e le trasferte strettamente legati alla realizzazione dei progetti dell'Unione Europea e le successive procedure di rendicontazione, devono essere

effettuate con particolare attenzione in quanto, qualora gli organi comunitari riconoscano, in sede di liquidazione, importi inferiori a quelli anticipati dall'ente per dette spese, le somme non liquidate e a suo tempo anticipate, rimangono a carico dei comuni e delle provincie: con ciò rientrando nel computo del taglio del 50% ai fini dell'applicazione di quanto previsto dal summenzionato comma 12, secondo periodo.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Verona.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 27 OTTOBRE 2011.

Il Relatore
f.to Dott. Giampiero Pizziconi

Il Presidente
f.to Dott.ssa Enrica del Vicario

Depositato in Segreteria il 15.11.2011

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA
f.to (dott.ssa Raffaella Brandolese)