



La

Corte dei Conti

N. 50/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Vittorio ZAMBRANO, Giuseppe S. LAROSA, Mario G.C. SANCETTA, Maurizio MELONI, Luigi MAZZILLO;

Consiglieri:

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Antonio FRITTELLA, Enrico FLACCADORO, Luigi PACIFICO, Andrea BALDANZA, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA;

Primo Referendario:

Alessandra SANGUIGNI;

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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la deliberazione n. 18/2011/PAR, del 7 aprile 2011 con la quale la Sezione regionale di controllo per la Regione Emilia Romagna ha rimesso alle Sezioni Riunite della Corte dei conti, la questione proposta dal Consiglio delle Autonomie locali dell'Emilia Romagna – CALER con nota del 24 febbraio 2011;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 14/2011 del 14 luglio 2011 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

Vista la nota della Segreteria dell'11 luglio 2011, con la quale sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il 25 luglio 2011;

Udito, nella camera di consiglio del 25 luglio 2011, il relatore consigliere Francesco Targia;

DELIBERA

di adottare la seguente pronuncia che è parte integrante della presente deliberazione riguardante: “questione di massima rimessa dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna con la deliberazione n. 18/2011/PAR”.

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato, sia trasmessa alla Sezione regionale di controllo per la Regione Emilia Romagna per le conseguenti comunicazioni all'Ente interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IL RELATORE
Francesco TARGIA

IL PRESIDENTE
Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 21 settembre 2011

IL DIRIGENTE
Patrizio MICHETTI

Con deliberazione n. 18/2011/PAR del 7 aprile 2011 la Sezione regionale dell'Emilia Romagna ha deferito alle Sezioni riunite in sede di controllo, per il tramite del Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, questione di massima di particolare rilevanza in ordine all'esatta portata applicativa dell'art. 6, commi 7 e 8, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122, recante: «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica».

In particolare, la Sezione remittente, chiamata a pronunciarsi su richiesta del Presidente del Consiglio delle autonomie locali dell'Emilia Romagna – CALER su diverse problematiche interpretative emerse in sede di applicazione del disposto del predetto art. 6 del decreto legge n. 78 del 2010, ritenuta la richiesta ammissibile sotto il profilo sia soggettivo che oggettivo, nel fornire il proprio parere su molti dei quesiti posti, ha rimesso, invece, alla Presidenza della Corte la valutazione di un pronunciamento delle Sezioni Riunite in ordine all'esatta portata applicativa dei commi 7 e 8, ritenuto sussistente, sugli specifici punti, in presenza di pronunce di altra Sezione non condivise, il rischio di un contrasto interpretativo.

Nello specifico, i due quesiti all'esame attengono alla possibilità, rispettivamente, di:

1. escludere dall'applicazione dei limiti previsti dall'art. 6, comma 7, del menzionato decreto legge, le spese per incarichi di consulenza "talmente specialistiche che sono comunque al di fuori delle professionalità interne all'amministrazione";
2. non computare, ai fini del successivo comma 8, in materia di riduzioni di spesa per relazioni pubbliche e pubblicità, quelle riconducibili alle finalità istituzionali previste dalla legge n. 150 del 2000 recante disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

La Sezione Emilia Romagna, con la richiamata deliberazione, ha fatto presente, relativamente al primo quesito, di non ritenere giustificato, sulla base del dato normativo, l'introduzione "di una distinzione in ragione del grado di specializzazione della prestazione utilizzata", con la conseguenza che nel limite posto dall'art. 7 dovrebbero rientrare tutti gli incarichi indipendentemente dal livello di professionalità richiesto. E ciò in diverso avviso rispetto a quanto osservato dalla Sezione regionale di

controllo della Lombardia (deliberazione n. 6/2011/PAR del 10 gennaio 2011) che, invece, dando particolare rilevanza al riferimento operato dal legislatore alla finalità di valorizzare le professionalità interne alle Amministrazione, aveva escluso dal novero delle spese soggette a limitazione le “consulenze talmente specialistiche che sono comunque al di fuori delle professionalità interne all’Amministrazione”.

Con riferimento, poi, alla problematica relativa all’esclusione dalle limitazioni delle spesa per relazioni pubbliche e pubblicità di quelle riconducibili alle finalità istituzionali sottese alla legge n. 150 del 2000, ha rilevato che l’esclusione dalle predette limitazioni può affermarsi con certezza esclusivamente riguardo le spese c.d. obbligatorie di pubblicità, considerato anche che una diversa interpretazione, in ragione dell’ampiezza delle fattispecie contemplate dalla richiamata legge n. 150 del 2000, comporterebbe una sostanziale vanificazione degli obiettivi di riduzione della spesa perseguiti dal legislatore. Anche in questo caso in diverso avviso rispetto a quanto affermato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia (deliberazione n. 1076/2010/PAR del 23 dicembre 2010), che aveva avuto modo di precisare che “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”, in quanto l’efficace erogazione di un servizio presuppone *ex se* un’adeguata divulgazione del medesimo, al fine di consentirne l’effettivo esercizio da parte dei cittadini.

Al riguardo, queste Sezioni riunite ritengono condivisibili le considerazioni formulate dalla Sezione remittente. In particolare, con riferimento al primo dei due quesiti posti, attinente alle limitazioni di spesa per consulenti, si osserva che il dettato normativo non sembra, in considerazione dell’ampiezza della locuzione utilizzata, consentire alcuna limitazione al novero delle consulenze prese in esame ai fini della riduzione di spesa. Del resto la diversa interpretazione seguita dalla Sezione controllo Lombardia (esclusione delle consulenze talmente specialistiche che sono comunque al di fuori delle professionalità interne all’Amministrazione) non appare coerente con la disciplina dettata in materia (art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001) che prevede, espressamente, tra i presupposti per il ricorso a collaborazioni, il preliminarmente accertamento dell’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili

all'interno dell'Amministrazione e la natura temporanea e altamente qualificata della prestazione resa da esperti di particolare e comprovata specializzazione.

Riguardo, poi, al secondo dei due quesiti, relativo alle limitazioni delle spese per pubblicità, si ritiene di dover far presente, pur condividendo le preoccupazioni formulate dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia in ordine alle possibili refluenze negative derivanti dai tagli di spesa sull'efficacia dei servizi resi, come l'esclusione dal novero delle spese soggette a limitazione può essere assentita per le sole forme di pubblicità previste dalla legge come obbligatorie. L'ulteriore esclusione, infatti, di quelle relative alla c.d. pubblicità istituzionale porterebbe inevitabilmente a privare il precetto della finalità di risparmio previste, in ragione principalmente dell'ampiezza delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni previste all'art. 1, comma 5, della legge n. 150 del 2000 e dell'assenza per gli enti locali, a differenza di quel che accade per le amministrazioni dello Stato, di momenti di direttiva e di programmazione a livello centrale da parte di un soggetto terzo (Presidenza del Consiglio) rispetto al ramo di amministrazione che sostiene la spesa. Del resto va anche evidenziato come una qualsiasi scelta di contenimento della spesa sia suscettibile, per sua natura, di produrre effetti negativi sull'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Si nota, infine, che un ulteriore argomento a supporto dell'ampiezza del dettato normativo del comma 8, tale da ricomprendere ogni spesa per pubblicità, può essere rinvenuto nell'espressa previsione di specifiche deroghe tassative: la loro presenza, infatti, ove si accedesse ad un'interpretazione restrittiva delle fattispecie ricomprese nel limite, si rileverebbe in alcuni casi non utile, potendo alcune delle predette ipotesi rientrare tra le forme di pubblicità istituzionale.