



**REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

Luisa D'EVOLI	Presidente f.f.
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario (relatore)

nell' adunanza del 27 gennaio 2011 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE.**

- vista la lett. prot. n. 5 del 13 gennaio 2011, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Comune di Bergeggi, ai sensi dell'art. 7<sup>8</sup> L. 5 giugno 2003, n. 131, in data 9 dicembre 2010;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 4/2011, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore dott. Francesco Belsanti;

## **FATTO**

Con istanza in data 7 gennaio 2011, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 5 del 13 gennaio 2010 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 14 gennaio 2011 con il n. 000104 – 14.01.2011 – SC \_ LIG - T85 – A, il Sindaco del Comune di Bergeggi chiede alla Sezione un parere sull'effettivo ambito di applicazione dei commi 7 e 8 dell'art.6 del D.L. 31.05.2010 n. 78, convertito in legge n.122/2010, in base ai quali le amministrazioni indicate nel predetto articolato normativo debbono procedere a significative riduzioni di spesa per studi, incarichi di consulenza, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e per rappresentanza. Spesa che non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nel corso dell'esercizio finanziario 2009.

In particolare l'Ente chiede di sapere se l'Area Marina Protetta denominata "Isola di Bergeggi" possa essere esclusa dall'applicazione dei succitati commi, e dalle conseguenti limitazioni di spesa, in considerazione delle finalità per le quali è stata istituita e che la assimilerebbero alle Università ed agli enti e fondazioni di ricerca organismi espressamente esclusi dalla normativa in esame dall'ambito di applicazione delle riduzioni di spesa sopra evidenziate.

## **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. 7<sup>8</sup> L. 5.06.2003 n. 131.

Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa anche con riguardo al profilo oggettivo. Il quesito appare infatti riconducibile alla materia della contabilità pubblica poiché attiene all'esatta individuazione del campo di applicazione di una norma che incide in modo significativo sulla spesa pubblica e conseguentemente sulla gestione finanziaria dell'ente locale, sul rispetto degli equilibri di bilancio e sul rispetto di vincoli di spesa introdotti dal legislatore in considerazione della particolare congiuntura economico-finanziaria che caratterizza l'attuale contesto storico.

## **2. La questione di merito.**

Come già evidenziato l'art 6 del d.l. 78/2010, ai commi 7 e 8, impone rilevanti vincoli di spesa alle amministrazioni pubbliche ivi interessate. Più precisamente il comma 7 dispone che "al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n.196, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale".

Il comma 8 prevede, invece, che "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 relazioni pubbliche,

convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità”.

Il Comune di Berguggi chiede di sapere se tali limitazioni di spesa trovino applicazione anche all'area marina protetta “Isola di Berguggi” o se invece siano escluse in considerazione delle finalità che si propone di realizzare la suddetta Area protetta, o meglio, il soggetto gestore della stessa.

A tal fine occorre descrivere brevemente il quadro fattuale e normativo dal quale origina l'esigenza del Comune di Berguggi di formulare il quesito oggetto di valutazione da parte di questa Sezione di controllo.

La legge n.394 del 6 dicembre 1991 (legge quadro sulle aree protette), all'art 34, prevede che possano essere istituiti parchi marini o riserve marine su una serie di siti naturalistici tra cui, alla lett. v), l'Isola di Berguggi.

Sulla base di tale norma, con Decreto del 7 maggio 2007 del Ministero e della tutela del territorio e del mare, è stata istituita l'area marina protetta denominata “Isola di Berguggi” con il fine di perseguire la protezione ambientale dell'area interessata mediante la realizzazione delle finalità indicate dall'art. 3 del predetto decreto ministeriale tra cui occorre menzionare, per ciò che interessa la redazione del presente parere:

- a) la promozione dell'educazione ambientale e la diffusione delle conoscenze degli ambienti marini e costieri dell'area marina protetta, anche attraverso la realizzazione di programmi didattici e divulgativi;
- b) la realizzazione di programmi di studio, monitoraggio e ricerca scientifica nei settori delle scienze naturali e della tutela ambientale, al fine di assicurare la conoscenza sistematica dell'area;
- c) la promozione dello sviluppo sostenibile dell'area, con particolare riguardo alla valorizzazione delle attività tradizionali, delle culture locali, del turismo ecocompatibile e alla fruizione da parte delle categorie socialmente sensibili.

Il Decreto individua, provvisoriamente, nel comune di Bergeggi il soggetto gestore dell'area marina protetta salvo affidare la gestione stessa in modo definitivo a soggetti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste. Inoltre determina una serie di poteri in capo al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare quali:

- a) la revoca in ogni momento dell'affidamento in gestione in caso di comprovata inadempienza ed inosservanza da parte del soggetto gestore di quanto previsto dal Decreto medesimo, dalla convenzione tra Ministero e soggetto gestore, dal Regolamento, dal disciplinare, e dalla normativa vigente in materia.
- b) L'approvazione del Regolamento di disciplina delle attività consentite nelle diverse zone dell'area protetta nonché del Regolamento di esecuzione e organizzazione dell'area marina protetta.

Il Decreto ministeriale istitutivo dell'area marina protetta prevede, inoltre, che gli oneri derivanti dalle spese per l'istituzione, la regolamentazione, l'avviamento ed il funzionamento dell'area marina protetta gravino sul bilancio del Ministero dell'Ambiente che provvederà a stanziare le somme necessarie in favore dell'ente gestore in capo al quale sussiste l'unico obbligo, di natura finanziaria, di individuare la dotazione delle risorse umane necessarie al funzionamento ordinario dell'area marina protetta e di sostenere con oneri a proprio carico le spese relative alle risorse umane così individuate (salvo casi eccezionali in cui tali oneri possono essere in parte sostenuti dal Ministero dell'Ambiente), così come previsto dall'art.8 della legge n.179/2002.

Infine, con Decreti del Ministero dell'Ambiente del 7 maggio 2007 e del 13 ottobre 2008 sono stati approvati, rispettivamente, il Regolamento di disciplina delle attività consentite nelle diverse zone dell'area protetta nonché il Regolamento di esecuzione e organizzazione dell'area marina protetta.

Nel quadro così delineato il Comune di Bergeggi, quale soggetto gestore dell'area marina protetta "Isola di Bergeggi", nell'esplicitare le finalità da perseguire mediante l'istituzione dell'area marina protetta, e sopra evidenziate, chiede se sia possibile sottrarre dal campo di applicazione dei commi 7 e 8 dell'art. 6 del d.l. 78/2010 la predetta area protetta assimilando la stessa alle Università, agli enti e fondazioni di ricerca o ai soggetti ad essi equiparati che per espressa previsione normativa sono esclusi dall'applicazione dei suddetti commi.

Diversamente argomentando, l'applicazione della normativa in esame anche agli studi inerenti alle attività dell'area marina protetta vanificherebbe, di fatto, una delle finalità che l'istituzione dell'area marina protetta si prefigge di realizzare.

### **3. La valutazione della Sezione sulla questione sottoposta**

Il Comune di Bergeggi chiede di sapere se i commi 7 e 8 dell'art. 6 del D.L. 78/2010, che prevedono sensibili riduzioni di spesa per studi, consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e per rappresentanza, trovino applicazione anche nei confronti degli studi e delle attività di promozione inerenti la gestione dell'area marina protetta "Isola di Bergeggi" o se invece, valorizzando le finalità perseguite con l'istituzione della suddetta area protetta ed al fine di non vanificare la realizzazione delle stesse, possa essere annoverata tra gli enti esclusi dall'applicazione della normativa in esame equiparando l'area in oggetto alle Università, agli enti ad alle fondazioni di ricerca, soggetti espressamente affrancati dall'applicazione dei suddetti commi.

La Sezione, per tutto quanto premesso, ritiene ammissibile l'esclusione dal campo di applicazione della normativa in esame, e dalle conseguenti riduzioni di spesa, gli incarichi di studio e le attività promozionali relativi alla gestione dell'area marina protetta "Isola di Bergeggi" secondo, però, una diversa argomentazione giuridica rispetto a quella prospettata dal Comune di Bergeggi che, al fine di

sottrarre ai limiti di spesa sopra evidenziati la gestione dell'area marina protetta "Isola di Begeggi", equipara quest'ultima, in considerazione delle finalità perseguite mediante l'istituzione dell'area medesima, alle Università ed agli Istituti di ricerca che per espressa disposizione normativa sono esclusi dalle riduzioni di spesa di cui ai commi 7 e 8 dell'art.6 del D.l. 78/2010.

L'area marina in esame rientra tra le aree naturali protette ossia porzioni di territorio terrestre o marino qualificate tali al fine di garantire e promuovere la valorizzazione e la conservazione del patrimonio naturale del Paese.

A differenza di quanto previsto per l'istituzione di un parco naturale nazionale, per la gestione del quale è prevista dall'art. 8 e ss. della legge 394/91 (legge quadro sulle aree protette) l'Istituzione dell'Ente Parco avente personalità giuridica di diritto pubblico, l'area marina protetta "Isola di Bergeggi", nella sua essenza di porzione di territorio naturale protetto, è affidata alla gestione del Comune di Bergeggi (ferma la possibilità prevista dalla normativa di affidare la gestione medesima ad altri enti pubblici o ad associazioni di tutela ambientale), che in alcun modo può essere equiparato alle Università ed agli Istituti di ricerca.

La gestione dell'area marina protetta, quindi, rientra tra i compiti e le funzioni che il Comune deve svolgere per soddisfare gli interessi pubblici di cui è portatore, a tutela della collettività dallo stesso rappresentata. Tale quadro non muta per il solo fatto che tali compiti siano "trasferiti" dal Ministero dell'Ambiente e riguardino la protezione e la valorizzazione dell'ambiente in considerazione del fatto che i comuni sono già titolari, in forme diverse, di poteri e funzioni atti a soddisfare interessi culturali, ambientali e di valorizzazione del territorio. Ciò che rileva è solo il particolare quadro normativo-giuridico che si determina con l'istituzione dell'area marina protetta (finanziamenti, vigilanza, ecc.)

Pertanto non è possibile ammettere l'equiparazione del Comune di Bergeggi (né tanto meno dell'area naturale protetta) alle Università ed agli Istituti di ricerca, al fine di sottrarre la gestione dell'area ai vincoli posti dai succitati commi 7 e 8.

Di contro, ciò che rileva ai fini dell'esatta individuazione del campo di applicazione della norma taglia-spese, è la corretta valutazione delle finalità perseguite mediante la gestione dell'area marina protetta individuate, in modo dettagliato, dal Decreto Ministeriale istitutivo della stessa.

Al fine di tutelare i beni primari costituiti dall'ambiente e dal patrimonio naturale (beni che trovano copertura costituzionale) il Decreto istitutivo dell'area marina protetta "Isola di Bergeggi" individua tra le finalità che deve perseguire il soggetto gestore dell'area rispettivamente:

- a) la promozione dell'educazione ambientale e la diffusione delle conoscenze degli ambienti marini e costieri dell'area marina protetta, anche attraverso la realizzazione di programmi didattici e divulgativi;
- b) la realizzazione di programmi di studio, monitoraggio e ricerca scientifica nei settori delle scienze naturali e della tutela ambientale, al fine di assicurare la conoscenza sistematica dell'area;
- c) la promozione dello sviluppo sostenibile dell'area, con particolare riguardo alla valorizzazione delle attività tradizionali, delle culture locali, del turismo.

Pertanto l'attività di studio e ricerca scientifica nel campo delle scienze naturali e della tutela ambientale nonché l'attività di promozione dello sviluppo sostenibile dell'area protetta costituiscono le "missioni" che l'ente gestore deve realizzare e che sono all'origine dell'istituzione dell'area naturale.

Tali missioni, richiamando una definizione normativa che ha interessato la riforma del bilancio dello Stato, rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica ossia le direttrici principali delle

sottostanti azioni amministrative da svolgere da parte del soggetto gestore dell'area protetta.

Rappresentano, in altre parole, il motivo fondante dell'istituzione dell'area marina protetta senza il quale la suddetta area naturale non avrebbe motivo d'essere.

Ricomprendere, quindi, nel campo di applicazione dei commi 7 e 8 succitati gli incarichi di studio e l'attività promozionale posti in essere nell'attività di gestione dell'area naturale vorrebbe dire vanificare gli obiettivi e le finalità per i quali l'area stessa è stata istituita.

A tal fine, per rafforzare le argomentazioni svolte, è possibile richiamare l'art. 11 del Decreto ministeriale istitutivo dell'area marina protetta, in base al quale il soggetto gestore dell'area effettua un monitoraggio continuo delle condizioni ambientali dell'area marina protetta, secondo le direttive emanate dal Ministero dell'Ambiente, e su tale base redige una relazione annuale sullo stato dell'area che serve a valutare, inoltre, con cadenza triennale l'adeguatezza del decreto e della normativa di riferimento a tutela dell'area naturale in esame.

Un tale monitoraggio non può che basarsi su una continua attività di studio e ricerca senza la quale, come detto, verrebbero frustrate le finalità per le quali è stata costituita l'area marina protetta. I casi in cui interventi di studio e ricerca appaiono necessari possono moltiplicarsi (si pensi a forme di inquinamento che riguardano l'area protetta, situazioni patologiche che colpiscono la flora e la fauna, ecc.). Appare evidente, pertanto, l'essenzialità dell'attività di studio al fine di realizzare la "mission" dell'area marina protetta "Isola di Bergeggi".

Quanto evidenziato pone in rilievo una sorta di rapporto di genere a specie tra gli incarichi di cui agli articoli 7, comma 6, del D .Lgs. 165/2001, come introdotto dall'art. 32 del D.L. 223/2006, convertito nella L. 248/2006, e 110 comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e gli

incarichi di studio e ricerca di cui al Decreto ministeriale del 7 maggio 2007 istitutivo dell'area marina protetta "Isola di Bergeggi".

Difatti gli incarichi individuati dai testi unici 165/01 e 267/00 rappresentano la figura tipica di incarico caratterizzato da una prestazione di supporto agli organi politici e comunque alla struttura amministrativa, finalizzata a determinare una volontà che però dovrà essere necessariamente rappresentata dagli organi interni agli enti.

Gli incarichi di studio e ricerca di cui al Decreto ministeriale sopra citato rappresentano, invece, una specie della figura generale di incarico individuata dai succitati testi unici, e si caratterizzano in quanto hanno come oggetto lo svolgimento di un'attività direttamente funzionale all'ufficio.

In altre parole i primi rappresentano uno strumento operativo di cui si serve l'Amministrazione nella fase istruttoria per individuare problematiche e soluzioni per definire la fattispecie concreta sulla quale successivamente intervenire con un proprio provvedimento realizzativo delle finalità dell'Amministrazione precedente. I secondi rappresentano essi stessi la realizzazione delle finalità perseguite dall'Amministrazione precedente.

Difatti, imporre alla gestione dell'area marina protetta le limitazioni di spesa di cui ai commi 7 e 8 del D.l. 78/2010, e conseguentemente impedire (o ridurre) il numero degli incarichi di studio e ricerca nei termini ritenuti essenziali al soddisfacimento degli interessi di cui è portatrice l'area protetta, determina di fatto la mancata realizzazione delle finalità individuate dal Decreto ministeriale e conseguentemente il venir meno delle ragioni che hanno determinato l'istituzione dell'area marina protetta.

Quanto osservato vale in modo pressoché identico per i convegni organizzati dal Comune di Bergeggi quale gestore dell'area marina e per le finalità individuate nel Decreto ministeriale istitutivo.

E' bene precisare che il conferimento degli incarichi di studio e la realizzazione di attività promozionale si inseriscono in una cornice normativa e finanziaria che pone in ogni caso dei limiti precisi al Comune di Bergeggi nella gestione dell'area marina mediante gli strumenti operativi sopra richiamati, secondo quanto di seguito indicato.

### ***1. Quadro finanziario***

Le risorse finanziarie a disposizione dell'ente gestore sono prodotte essenzialmente dai trasferimenti effettuati dal Ministero dell'Ambiente ed, in misura poco rilevante, dalle sanzioni amministrative relative ad illeciti commessi all'interno dell'area marina protetta nonché dai corrispettivi per le autorizzazioni ed i diritti di segreteria relativi alle attività consentite e regolamentate nell'Area naturale (autorizzazioni per le visite guidate, per la pesca sportiva/ricreativa, ecc.).

Pertanto il conferimento di incarichi e la programmazione di attività promozionale potranno concretizzarsi nei limiti delle risorse appena evidenziate.

E' da escludere, quindi, che il Comune di Bergeggi possa ricorrere a risorse finanziarie diverse da quelle appena descritte. Qualora si realizzasse una simile ipotesi, gli incarichi eventualmente conferiti ed i convegni organizzati dovranno sottostare ai limiti indicati dai commi 7 e 8 del D.I. 78/2010.

### ***2. Carattere degli studi e dei convegni***

Ulteriore limite alla discrezionalità dell'ente gestore dell'area marina protetta nel conferire incarichi di studio e nell'organizzare convegni promozionali si ritrova nelle finalità che l'ente deve realizzare.

Pertanto gli incarichi di studio e di ricerca sottratti alle limitazioni di spesa in esame sono solo quelli che riguardano i settori delle scienze naturali e della tutela

ambientale, finalizzati ad assicurare la conoscenza sistematica dell'area marina ossia quelli che realizzano la "missione" dell'area marina protetta.

Allo stesso modo le attività promozionali devono riguardare l'educazione ambientale e la diffusione delle conoscenze degli ambienti marini e costieri dell'area marina protetta, anche attraverso la realizzazione di programmi didattici e divulgativi, nonché lo sviluppo sostenibile dell'area, con particolare riguardo alla valorizzazione delle attività tradizionali, delle culture locali, del turismo ecocompatibile e alla fruizione da parte delle categorie socialmente sensibili.

Altre tipologie di incarico o di promozione devono sottostare alle riduzioni di spesa nella misura dell'80% individuato dai commi 7 e 8 succitati.

### ***3. Limiti degli incarichi***

Inoltre gli incarichi di studio dovranno rispettare alcuni criteri generali individuati dalla normativa di settore e dalla giurisprudenza contabile ed amministrativa:

- a) l'affidatario dell'incarico di studio e di ricerca deve essere professionalmente competente;
- b) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite all'ente gestore e pertanto alle finalità perseguite con l'istituzione dell'area;
- c) occorre accertare in ogni caso l'impossibilità oggettiva di utilizzare il personale in servizio presso l'ente gestore. Pur ricavando l'impressione dalla lettura della normativa in esame (legge n.394/91, Decreto del Ministero dell'Ambiente del 7 maggio 2007 istitutivo dell'area marina protetta, Regolamento di organizzazione) che il personale assegnato alla gestione dell'area protetta svolga attività di gestione ordinaria, non è da escludere che l'ente gestore possa procedere all'assunzioni di personale altamente specializzato cui affidare i

- compiti finalizzati alla realizzazione delle finalità di natura scientifico-ambientale;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso dell'incarico;
- e) deve essere valutata la coerenza del quadro economico riferito all'affidamento dell'incarico con le utilità potenziali acquisibili dall'Amministrazione.

#### ***4. Apporto dei privati***

Infine, nel valorizzare il principio di sussidiarietà, l'ente gestore dovrà incentivare al massimo l'attività di ricerca di soggetti privati o comunque esterni all'ente gestore. A tal fine l'art.9 del Regolamento di organizzazione ed esecuzione dell'area marina disciplina in modo esaustivo l'attività di ricerca scientifica da parte di soggetti terzi.

In ogni caso in considerazione del particolare quadro congiunturale di natura politico-economico, spetterà all'ente gestore dell'area naturale protetta individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità e sulla base delle risorse disponibili, gli obiettivi maggiormente significativi cui destinare le risorse finanziarie previste in bilancio, soppesando ogni singolo intervento nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

#### **P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Bergeggi.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 27 gennaio 2011.

**II Magistrato estensore**  
(Dott. Francesco Belsanti)

**II Presidente f.f.**  
(Cons. Luisa D'Evoli)

Depositata in Segreteria 1 febbraio 2011

II Direttore della Segreteria  
(Dott.ssa Silvana Di Marsico)