

Deliberazione n. 51/2011

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Ennio COLASANTI	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere (relatore)
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario

nell'adunanza del 28 aprile 2011 ha assunto la seguente deliberazione.

Vista la lettera in data 14 aprile 2011, con la quale il Sindaco del Comune di Santa Margherita Ligure ha rivolto alla Sezione, per il tramite del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 22 del 20 aprile 2011 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito, nell'adunanza del 28 aprile 2011, il magistrato relatore Cons. Luisa D'Evoli;

PREMESSO:

Con istanza in data 11 aprile 2011, prot. 12300 trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 26 del 14 aprile 2011 – assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 18 aprile 2011 con il n. 0001769-18/04/2011-SC_LIG-T85-A – il Sindaco del Comune di Santa Margherita Ligure ha chiesto alla Sezione un chiarimento interpretativo dell'art. 6, comma 7, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge con la legge n. 122 del 2010, in relazione alla figura del portavoce del Sindaco prevista dalla legge n. 150 del 2000.

L'Amministrazione chiede in sostanza se l'indennità del portavoce, nominato al di fuori del personale dell'Ente, vada ricompresa nelle limitazioni di spesa introdotte con l'art. 6, comma 7, del citato d.l. n. 78 del 2010, che prevede appunto un tetto per la spesa per *studi ed incarichi di consulenza*, la quale non può superare il 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009, e nel caso affermativo chiede se il limite di spesa "a decorrere dal 2011" sia riferito al conferimento di nuovi incarichi o investa invece anche gli incarichi e le conseguenti spese disposti con impegni sul bilancio pluriennale prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010.

L'Amministrazione, nel formulare la richiesta di parere, ritiene ad ogni modo che l'indennità del portavoce non debba essere ricompresa nelle limitazioni di spesa introdotte con l'art. 6, comma 7, del citato d.l. n. 78 del 2010, stante quanto previsto dall'art. 7 della legge n. 150 del 2000, che disciplina la figura del portavoce del Sindaco, attribuendo allo stesso compiti di diretta collaborazione con l'organo di vertice dell'amministrazione comunale ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere all'odierno esame tende sostanzialmente ad ottenere una valutazione sulla portata applicativa delle limitazioni di spesa introdotte dall'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 in relazione alla disciplina della figura del portavoce del Sindaco prevista dall'art. 7 della legge n. 150 del 2000.

2. In via preliminare, osserva il Collegio che 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, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La stessa può ritenersi parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo della attinenza del quesito alla "materia della contabilità pubblica", essendo il quesito formulato in relazione all'applicazione di norme di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento

comunque della spesa pubblica.

3.1. Nel merito, occorre richiamare l'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 unitamente alla disciplina concernente la figura del portavoce del Sindaco prevista dalla legge n. 150 del 2000.

Il comma 7 dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 prevede testualmente 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'art. 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 nonché gli incarichi di studio e di consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, 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".

L'art. 7, comma 1, della legge n. 150 del 2000 prevede che *"l'organo di vertice dell'amministrazione pubblica può essere coadiuvato da un portavoce, anche esterno all'amministrazione, con compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione"*. Il comma 2 del medesimo articolo prevede poi l'attribuzione al portavoce di una *"indennità determinata dall'organo di vertice nei limiti delle risorse disponibili appositamente iscritte in bilancio da ciascuna amministrazione per le medesime finalità"*.

3.2. Sulla portata applicativa delle limitazioni di spesa introdotte dall'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 in relazione alla disciplina della figura del portavoce del Sindaco prevista dall'art. 7 della legge n. 150 del 2000 si è già ripetutamente espressa, in sede consultiva, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Nel parere reso con la deliberazione n. 111/2011/PAR, cui ha fatto seguito analogo parere reso dalla medesima Sezione con la deliberazione n. 142/2011/PAR, la Sezione

Lombardia ha affermato che con riferimento all'incarico di "addetto stampa/portavoce" trovano applicazione i vincoli di spesa introdotti dal comma 7 dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 ove l'attività del portavoce non si esaurisca nel servizio di informazione dell'utenza in ordine alle attività poste in essere dal Comune.

Afferma, infatti, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia che l'attività del portavoce del sindaco va collocata nell'area delle collaborazioni autonome con la conseguenza che l'Amministrazione locale non può programmare e destinare per tale attività una spesa superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009.

Più in generale sulla portata applicativa dell'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 si sono recentemente pronunciate le Sezioni riunite in sede di controllo, investite di specifica questione di massima concernente l'individuazione del parametro di riferimento (cassa o competenza) per la determinazione del tetto e l'applicabilità dei limiti contenuti nell'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 alle spese per studi e consulenze finanziate mediante programmi comunitari o da privati (SS.RR. n. 7 del 2011).

Le Sezioni riunite, nel precisare che il parametro di riferimento va individuato nella competenza e non nella cassa, hanno affermato che le spese per studi e consulenze alimentate con risorse provenienti da enti pubblici o privati estranei all'ente affidatario non devono computarsi nell'ambito del tetto di cui all'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010. Ciò perché la finalità della norma non è quella di ridurre *tout court* le spese connesse al conferimento di studi ed incarichi di consulenza indipendentemente dall'impatto sul bilancio dell'ente, bensì quella di conseguire risparmi sul bilancio del singolo ente.

Sulla portata applicativa dell'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 in relazione a studi e consulenze finanziati con risorse provenienti da enti pubblici o privati estranei all'ente affidatario va poi richiamato anche quanto affermato da questo Collegio con il parere reso con la deliberazione n. 5 del 2011 a proposito di un quesito posto dal Comune di Bergeggi sull'esatto ambito di applicazione delle limitazioni di spesa previste dall'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 con riferimento agli incarichi di studio conferiti per le

finalità dell'area marina protetta "Isola di Bergoggi". La Sezione ha al riguardo precisato che ove il Comune dovesse ricorrere a risorse finanziarie diverse da quelle destinate alla realizzazione delle finalità dell'area marina protetta (e cioè nella specie a risorse diverse dai trasferimenti effettuati dal Ministero dell'Ambiente, 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), gli incarichi eventualmente conferiti devono sottostare ai limiti indicati dal comma 7 dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010.

4. Sulla base del quadro normativo sopra descritto e alla luce dei primi orientamenti interpretativi sulla normativa espressi dalla Corte in sede consultiva, ritiene il Collegio che la questione possa, tuttavia, ricevere un diverso inquadramento rispetto a quello prospettato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia e che pertanto la questione, onde evitare antinomie nell'ordinamento, debba essere rimessa alla valutazione del Presidente della Corte dei conti ai fini dell'eventuale deferimento della stessa dinanzi alle Sezioni riunite di questa Corte ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge con la legge 3 agosto 2009, n. 102.

4.1. Occorre al riguardo innanzitutto evidenziare che la figura del portavoce si colloca all'interno di una cornice normativa più ampia (la legge n. 150 del 2000) che ha introdotto più in generale una disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

La legge n. 150 del 2000 ha immesso nell'ordinamento il concetto di comunicazione pubblica, riconoscendo alla stessa il carattere di risorsa prioritaria e strutturale, legittimandone e prevedendone la diffusione in ogni momento e settore della Pubblica Amministrazione, e distinguendone altresì la specifica natura da quella di ognuna delle altre attività amministrative.

Nel contesto della disciplina della legge n. 150 del 2000, vengono istituite e regolamentate tre strutture: il portavoce, l'ufficio stampa e l'ufficio relazioni con il

pubblico (URP).

Creato *ex novo* dalla legge n. 150 del 2000 e legato da un totale rapporto fiduciario al soggetto/organo che egli rappresenta, il portavoce collabora in prima persona ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi d'informazione.

Il portavoce può essere scelto tra le professionalità interne o esterne all'Amministrazione, non ha un suo percorso formativo e per lo stesso non è previsto un contratto, ma solo una indennità stabilita dall'organo di vertice.

La *mission* del portavoce è, fondamentalmente, quella di assicurare soltanto la comunicazione politica-istituzionale secondo gli indirizzi stabiliti dal vertice dell'amministrazione pubblica, sia centrale che periferica, politica od amministrativa.

Si tratta in sostanza di una figura innovativa che coniuga un'elevata competenza professionale con un rapporto di fiducia e di appartenenza con il capo dell'amministrazione, di cui deve essere capace di comunicare scelte, orientamenti e strategie.

Alla base del lavoro del portavoce sta, dunque, il rapporto fiduciario con il vertice dell'amministrazione di riferimento, essendo il suo compito fondamentale quello, in sostanza, di tradurre e comunicare il programma istituzionale dell'amministrazione.

4.2. Le caratteristiche sopra descritte rendono dunque evidente che la spesa che grava sul bilancio dell'Ente in conseguenza dell'attribuzione al portavoce dell'indennità prevista dal comma 2 dell'art. 7 della legge n. 150 del 2000 esula in realtà dalla disciplina degli incarichi di studio e di consulenza di cui all'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010.

Se è vero, per un verso, che la *ratio* dell'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 non è quella di ridurre *tout court* le spese connesse al conferimento di studi ed incarichi di consulenza indipendentemente dall'impatto sul bilancio dell'ente, bensì quella di conseguire risparmi sul bilancio del singolo ente favorendo le professionalità interne, è vero per altro verso che, sebbene la spesa per l'indennità del portavoce costituisca spesa che grava sul bilancio dell'Ente, la disciplina di cui all'art. 7, comma 2, della legge n. 150 del 2000 per la figura del portavoce si colloca in rapporto di specie a genere rispetto alla

disciplina recata dall'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 in materia di spese di consulenze.

L'incarico di portavoce rappresenta, infatti, esso stesso la realizzazione di una *mission* dell'Amministrazione, che è quella appunto di assicurare la comunicazione politica-istituzionale secondo gli indirizzi stabiliti dal vertice dell'amministrazione pubblica.

Gli incarichi che ricadono nella disciplina di cui all'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 rappresentano, invece, 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 procedente (v. in tale senso deliberazione Sezione Liguria cit. n. 5 del 2011).

Ricomprendere nella disciplina di cui all'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 la spesa che grava sul bilancio dell'Ente in conseguenza dell'attribuzione al portavoce dell'indennità prevista dal comma 2 dell'art. 7 della legge n. 150 del 2000 significherebbe in tal senso vanificare gli effetti voluti dalla legge n. 150 del 2000, che ha individuato nel portavoce una figura precisa di raccordo con il vertice dell'Amministrazione per assicurare la comunicazione politica-istituzionale secondo gli indirizzi stabiliti dal vertice medesimo dell'amministrazione pubblica.

5. Sulla base della descritta ricostruzione interpretativa del quadro normativo si ritiene, pertanto, di sottoporre alla valutazione del Presidente della Corte dei conti la seguente questione di massima ai fini dell'eventuale deferimento della stessa dinanzi alle Sezioni riunite di questa Corte ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge con la legge 3 agosto 2009, n. 102: «*Se l'indennità del portavoce di cui all'art. 7 della legge n. 150 del 2000, nominato al di fuori del personale dell'Ente, vada ricompresa nelle limitazioni di spesa introdotte con l'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, che prevede un tetto per la spesa per studi ed incarichi di consulenza non superiore al 20 per cento della spesa sostenuta 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 la valutazione, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, in ordine alla opportunità di rimettere alle Sezioni riunite della Corte questione di massima concernente il quesito formulato dal Comune di Santa Margherita Ligure.

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 28 aprile 2011.

L'Estensore

Il Presidente

Luisa D'Evoli

Ennio Colasanti

Depositato in Segreteria il 25 maggio 2011

Il Funzionario Preposto

Dott. Michele Bartolotta