



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nella camera di consiglio del 23 febbraio 2011

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle

leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 820 del 11.02.2011 (prot. c.c. n. 1373 del 11.02.2011) con la quale il Sindaco del Comune di Marcignago (PV) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Marcignago (PV);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

PREMESSO CHE

Con nota n. 820 del 11.02.2011 (prot. c.c. n. 1373 del 11.02.2011) il Sindaco del Comune di Marcignago (PV) formula a questa Sezione un quesito in ordine al limite di spesa *ex art. 6 comma 14 d.l. n. 78/2010* convertito nella legge n. 122/2010.

In punto di fatto, l'Amministrazione osserva di aver ricevuto in donazione, nei primi mesi dell'anno 2010, un'autovettura da adibire ai servizi sociali, con cui è stato organizzato un servizio di trasporto presso strutture sanitarie pubbliche e private per anziani che necessitano di accertamenti ed esami clinici. Il costo del servizio è interamente recuperato dall'utenza mediante pagamento di una tariffa. Il dubbio dell'ente locale concerne la latitudine applicativa dell'*art. 6 comma 14 d.l. n. 78/2010* convertito nella l. n. 122/2010, in base al quale le Amministrazioni pubbliche nel 2011 devono ridurre del 20% la spesa per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture rispetto a quella sostenuta nel 2009.

In particolare, il Sindaco precisa: a) di aver preso visione del parere della Sezione n. 1076/2010; b) di non aver sostenuto spese nell'anno 2009, in quanto il servizio è stato attivato solo nel marzo 2010: la donazione dell'auto, comunicata all'amministrazione il 25 gennaio 2010, è stata perfezionata con l'immatricolazione avvenuta nel febbraio 2010; c) di poter far riferimento all'unico dato oggettivo presente, ossia le spese sostenute da marzo 2010 a dicembre 2010 (fornitura di metano, assicurazione, bollo di circolazione, manutenzione); d) che, alla data della donazione e dell'attivazione del

servizio, non erano in vigore norme di legge che imponessero restrizioni in tale ambito né era possibile effettuare previsioni in merito; e) che l'acquisizione tramite donazione costituisce un arricchimento del patrimonio di beni semidurevoli dell'Ente e l'amministrazione ha ritenuto di agire nell'interesse dei cittadini accettando la donazione; f) che il servizio è interamente coperto dalla tariffa applicata, anche con un margine per le manutenzioni impreviste; f) che la sussistenza di tale servizio costituisce indubbio vantaggio per la collettività in termini di risparmio economico, flessibilità, facilità di accesso ed organizzazione.

Premesso ciò, l'organo rappresentativo dell'ente chiede alla Sezione:

a) se sia necessario applicare il taglio previsto dal d.l. n. 78/2010 anche a questa tipologia di veicolo, esclusivamente adibito al citato servizio;

b) nel caso di risposta affermativa, se la Civica Amministrazione, al fine di mantenere il servizio, possa far riferimento alle spese sostenute nel 2010.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Marcignago (PV), la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Marcignago (PV) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di

collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"* da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa risulta ammissibile, oltre che sul piano soggettivo, anche su quello oggettivo in quanto attiene all'esegesi di norme finanziarie che incidono direttamente sugli equilibri di bilancio dell'ente locale.

MERITO

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto della disposizione richiamata dal Sindaco di Marcignago (PV) è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità del Comune; quest'ultimo, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Nell'ambito della manovra finanziaria varata ed approvata nell'estate del 2010 (d.l. 31 maggio 2010 n. 78, conv. con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), il legislatore ha dettato numerose norme dirette a contenere e razionalizzare la spesa pubblica, sia dello Stato che, con alcune limitazioni conseguenti alla modifica del Titolo V, parte Seconda della Costituzione operata nel 2001, degli enti locali.

Uno degli articoli di questa natura è il "6" che, sotto la rubrica "*Riduzione dei costi degli apparati amministrativi*", detta alcune regole di contenimento dei costi che, a seconda della disposizione, sono applicabili da tutte o solamente da alcune amministrazioni pubbliche.

Ai sensi dell'art. 6 comma 14 del d.l. n. 78/2010 convertito nella l. n. 122/2010 *"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 dell'articolo 1 comma 3 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese di ammontare superiore all'80% della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere. La predetta disposizione non si applica alle autovetture utilizzate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica"*.

Come dato atto dallo stesso Comune di Marcignago (PV), la Sezione si è già espressa nella delibera n. 1076/2010 in merito alla latitudine oggettiva del predetto disposto normativo, osservando che in tale alveo appaiono rientrare le spese collegate al "parco-autovetture", di natura obbligatoria o facoltativa, preventivabili o meno (es. tassa di circolazione, premio di assicurazione, etc.). L'estensione applicativa appare, dunque, lata: significativa, a questo proposito, è la dizione legale riferita *tout court*

all'esercizio di autovetture, che allarga la portata del precetto. In linea generale, sulla scorta dei criteri di accorta programmazione e prudente pianificazione, l'ente locale deve verificare costantemente - ad esempio - la vetustà dei veicoli e la necessità di interventi, in modo da garantire l'efficacia dei servizi nel puntuale rispetto dei limiti normativi.

La fattispecie in oggetto presenta, peraltro, obiettivi tratti di peculiarità che rendono necessario un approfondimento interpretativo in materia.

In primo luogo, appare indubbio che la donazione dell'autovettura abbia accresciuto il patrimonio dell'ente. Peraltro, tale incremento patrimoniale non consente di "sterilizzare" *ex se* il limite di spesa *ex art. 6 comma 14 l. n. 122/2010*, essendo quest'ultimo ancorato ad un dato puramente finanziario (per l'appunto, un limite percentuale delle somme impegnate in una precedente annualità). E', d'altronde, noto lo strutturale disallineamento tra la contabilità finanziaria e quella patrimoniale per quanto concerne la rilevazione dei fatti gestionali: proprio l'acquisizione di un bene mediante donazione ne è la più classica esemplificazione, essendo non rilevante per la prima mentre lo è per la seconda.

In sintesi, la scelta del Legislatore di intervenire in senso limitativo sui profili finanziari di determinati fatti gestionali (nel caso di specie sugli oneri derivanti da autovetture) si colloca su un piano concettualmente diverso rispetto alle valutazioni patrimoniali dei medesimi fatti; queste ultime non possono, dunque, "giustificare" eventuali sforamenti dei tetti di spesa.

Premesso ciò, il Collegio non può che ribadire, anche in questa sede consultiva, gli effetti distorsivi dei c.d. "tagli lineari" di spesa.

Per quanto concerne l'analogo limite per gli incarichi di studio e consulenza, la Sezione in sede di controllo sulla gestione ha già osservato come *"al pari di ogni norma di riduzione "lineare" che si applica a partire da una data certa, la .. disposizione finanziaria si estende in maniera indifferenziata su situazioni difformi premiando gli enti meno virtuosi che abbiano per mera occasione sostenuto un'ampia spesa per consulenze nell'anno 2009 e sacrificando gli enti più virtuosi che in quell'anno hanno contenuto le spese ovvero non le hanno sostenute affatto"* (delibera n. 1051/2010).

Paradigmatica di tale criticità è proprio l'ipotesi di cui al presente parere: da un lato, infatti, l'autovettura in oggetto è strettamente funzionale all'erogazione di un servizio il cui momento iniziale si colloca nell'esercizio 2010, dunque successivamente all'annualità 2009 posta a base di computo della riduzione di spesa *ex art. 6 co. 14 l. n. 122/2010*. Dall'altro, il predetto

servizio – che, come illustrato, consiste nel trasporto di anziani presso strutture sanitarie - acquista una rilevanza assolutamente pregnante, essendo finalizzato a garantire primari diritti costituzionalmente riconosciuti.

Ferme tali considerazioni, nel caso di specie appare comunque dirimente la neutralità finanziaria dell'attività, atteso che il costo di utilizzo dell'autovettura grava integralmente a carico dell'utenza del servizio mediante il pagamento di apposite tariffe (compreso un margine per le manutenzioni impreviste).

A questo proposito, il Collegio precisa che rientrano nella limitazione prevista dal co. 14 dell'art. 6 le spese effettuate dal Comune in relazione a tutte le autovetture che siano di proprietà o nella disponibilità dell'ente locale, indipendentemente dal singolo utilizzatore (direttamente dipendenti dell'Amministrazione oppure, in virtù di specifici accordi, anche terzi). L'elemento da considerare ai fini della limitazione non è, dunque, il soggetto che utilizza l'autovettura, ma quello che sostiene la spesa.

Ergo, se la spesa di funzionamento o manutenzione risulta integralmente sostenuta da terzi (ad esempio, nella fattispecie in oggetto, dai fruitori del servizio reso mediante l'autovettura), essa non rientra nella limitazione stabilita dal citato co. 14 dell'art. 6, della l. n. 122/2010.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
28 febbraio 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)