



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 9 maggio 2012, composta da:

Dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
Dott. Aldo CARLESCHI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario relatore

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. 49698 del 12 marzo 2012, acquisita al prot. CdC n. 0002066-14/03/2012-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 23/2012 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore

FATTO

Il sindaco del comune di Verona, con la suindicata richiesta, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sottopone alla Sezione il seguente quesito: se sia corretto considerare escluse dal limite previsto dall'art. 6, comma 12, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122, le spese anticipate dall'ente al fine di partecipare a procedure di finanziamento indette dall'Unione Europea, laddove finanziate "mediante il reimpiego" di risorse rinvenienti da "rimborsi comunitari" per progetti già approvati dall'Unione medesima.

Più in particolare, l'Ente partecipa abitualmente a procedure finalizzate all'erogazione di finanziamenti europei, mediante la

presentazione, in partenariato, di progetti.

Le spese anticipate a tal fine (missioni, interpretariato, traduzione, ecc.) vengono rimborsate dall'Unione solo a seguito dell'approvazione del relativo progetto, rimanendo, in caso contrario, a carico dell'ente (con conseguenti ed inevitabili riflessi sul computo delle stesse ai fini dell'applicazione del tetto del 50%, di cui all'art. 6, comma 12, cit.).

Orbene, l'ente ha impegnato le risorse rinvenienti da precedenti "rimborsi comunitari", afferenti a progetti già approvati, per il "sostegno delle relazioni con l'Unione Europea e dei progetti internazionali", intendendo utilizzarle per finanziare "tutte le missioni preparatorie di progetti comunitari ed internazionali", a prescindere dall'esito, positivo o negativo, delle relative procedure.

Qualificando come "esterne" ovvero di "provenienza comunitaria" le suddette risorse, il Sindaco si chiede se ad esse sia o meno applicabile il menzionato limite.

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto il profilo soggettivo e sotto quello oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi senz'altro

ammissibile, atteso che proviene dal Sindaco, organo politico e di vertice, rappresentante legale dell'ente.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006.

Devono essere, inoltre, valutate la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria"*

dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (deliberazione n. 54/CONTR/2010; sul punto, si vedano le deliberazioni della Sezione nn. 49/2010/PAR, 172/2010/PAR e 227/2010/PAR).

A questa accezione più ampia di "contabilità pubblica" - in ragione della indubbia funzionalità rispetto agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica e dell'altrettanto indubbia ricaduta sulla sana gestione finanziaria dell'Ente nonché sui relativi equilibri di bilancio - devono ricondursi le questioni attinenti l'interpretazione ed applicazione di norme che pongono limiti e divieti nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Tra queste, certamente, deve annoverarsi la disposizione di cui all'art. 6, comma 12, D.L. 78/2010, contenente il divieto, per 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, di effettuare spese per missioni per un ammontare superiore al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, deve rilevarsi che lo stesso, pur involgendo l'interpretazione dell'art. 6, comma 12, del D.L. 122 2010, si sostanzia nella richiesta di verifica della sussumibilità, all'interno della disposizione, di una fattispecie piuttosto specifica, che assume, quale essenziale presupposto, una precisa scelta gestionale

dell'Ente, nella allocazione delle risorse e nella programmazione della spesa.

Questa Sezione, dunque, si limiterà ad analizzare il quesito alla luce dei principi affermati dalla Corte in materia e della *ratio* della disposizione normativa richiamata, senza esprimere giudizi o valutazioni di sorta sul concreto operato dell'Ente e, soprattutto, sugli atti di gestione già compiuti, che costituiranno meri elementi di fatto, ai fini della formulazione del parere.

La richiesta di parere, dunque, può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito, come si è evidenziato, il quesito ha ad oggetto l'applicabilità del "tetto" del 50% alle spese per missioni preparatorie di progetti, finanziate con il "reimpiego" delle risorse rinvenienti da precedenti "rimborsi comunitari, ovvero da rimborsi relativi a progetti approvati, considerate, per tale ragione, di "provenienza esterna".

In particolare, dalla richiesta di parere, si evince che il c.d. "reimpiego" dei rimborsi è reso possibile dal loro "impegno", in uscita, per una specifica finalità - "a sostegno", cioè, " delle relazioni con l'Unione Europea e dei progetti comunitari" – che ne manterrebbe inalterata la provenienza esterna (*rectius* comunitaria), giustificando la sottrazione delle spese di missione con essi finanziate – e sul punto, l'ente chiede il conforto della Sezione - dall'applicabilità dell'art. 6, comma 12, del D.L. 122 del 2010.

In generale, giova ricordare che, proprio sulla questione della applicabilità del limite di spesa in esame, sempre su richiesta del Comune di Verona, la Sezione ha affermato il principio secondo cui *"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"* (deliberazione n. 392/2011/PAR del 27 ottobre 2011).

La Sezione, peraltro, richiamando quanto previsto dalla Circolare della Ragioneria Generale dello Stato 6 aprile 2011, n. 11 (*"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)"*), ha avvertito 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".

Il meccanismo dell'anticipazione e del rimborso, a rendicontazione e per effetto della successiva ammissione a finanziamento, delle spese per le attività preparatorie dei progetti comunitari – a differenza di quanto accade per gli importi destinati alla realizzazione del progetto – dunque, comporta una valutazione prognostica sull'esito della procedura ai fini del computo, entro o oltre il 50%, delle spese di missione.

E' innegabile, infatti, che, solo all'esito delle procedure di finanziamento, ossia *ex post*, l'Ente sia in grado di determinare quali e quante delle spese di missione anticipate possano considerarsi validamente escluse dal suddetto limite.

Ciò, naturalmente, obbliga l'Ente, che intenda beneficiare della esclusione, ad assumersi, in sede di previsione della spesa, l'alea della mancata approvazione del progetto e dello sforamento dalla suddetta percentuale.

Allo scopo, evidentemente, di eliminare quest'alea, il Comune di Verona intende adottare un sistema che prevede l'utilizzo dei rimborsi già pervenuti ed afferenti a progetti finanziati, per coprire le spese necessarie alle attività preparatorie dei progetti ancora in fase istruttoria.

Tale sistema si sostanzia nella destinazione dei suddetti rimborsi al finanziamento delle spese relative alle progettazioni ancora in corso o da iniziare, con la creazione di quello che – stando alla essenziali informazioni fornite nella richiesta di parere – appare come un vincolo di destinazione, in bilancio, delle risorse a tale titolo pervenute, *"impegnate a sostegno delle relazioni con l'Unione Europea e dei progetti internazionali"* (così, letteralmente).

La provenienza esterna dei rimborsi – connessi a spese già sostenute (anticipate) – in forza della quale la Sezione ha escluso l'applicabilità dell'art. 6, comma 12, della Legge 122 del 2010, viene utilizzata per ipotizzare la sottrazione al regime restrittivo previsto dalla predetta disposizione anche delle spese relative non al progetto effettivamente approvato dall'Unione, cui i rimborsi si riferiscono, bensì ad ulteriori e diversi progetti, sia pure della medesima tipologia.

In altri termini, sarebbe il vincolo di destinazione – creato in bilancio ai fini della copertura delle spese per le attività preparatorie, in generale, di progetti comunitari – a connotare, in termini di "provenienza comunitaria", le risorse così stanziare, esonerando l'Ente dall'obbligo di computare le spese in esame tra quelle da contenere entro la percentuale suindicata.

La soluzione prospettata non è ammissibile e si configura come potenzialmente elusiva dello stringente limite introdotto dall'art. 6, comma 12, della Legge 122 del 2010.

Come si è rilevato, nell'ambito delle procedure di finanziamento di progetti indette dall'Unione Europea, il rimborso delle spese, che vengono, di norma, anticipate dall'Ente, segue alla rendicontazione ed al riconoscimento delle spese medesime, in quanto pertinenti al progetto e comprovate.

Sussiste, dunque, una correlazione (o vincolo) tra spesa anticipata e risorsa (rimborso), che perviene all'Ente a seguito del riconoscimento del relativo importo.

Tale correlazione, all'evidenza, consente di qualificare come "esterna" la fonte di finanziamento della spesa e, di conseguenza, di applicare alla stessa, in via presuntiva ed in sede di programmazione, un regime diverso rispetto a quello cui sono assoggettate tutte le altre spese dell'Ente.

Per converso, l'esito negativo della verifica o il riconoscimento solo parziale delle spese riporta definitivamente la fonte di finanziamento all'interno dell'ente, determinando l'inclusione delle stesse, per intero o in parte qua, nella previsione normativa, ai fini del computo del 50%.

La liquidazione delle spese da parte dell'Unione, dunque, costituisce elemento necessario ai fini della classificazione (interna o esterna) della copertura.

Analogo effetto non può essere riconosciuto alla mera destinazione, in bilancio, dei rimborsi corrisposti dall'Unione ed incassati dall'Ente al finanziamento di spesa diverse, sebbene finalizzate a sostenere le istruttorie di progetti comunitari.

Non può ritenersi, in primo luogo, che i rimborsi erogati dall'Unione, non destinabili, per evidenti ragioni, alla copertura delle spese cui si riferiscono (perché già effettuate, in via di anticipazione), possano mantenere, solo per effetto di uno stanziamento vincolato in bilancio e, quindi, di un vincolo di destinazione impresso discrezionalmente dall'Ente, natura di "risorse esterne" ovvero di "provenienza comunitaria".

In altri termini, le risorse pervenute all'Ente a tale titolo possono avere una qualsiasi destinazione e non devono essere necessariamente impiegate per attività preparatorie di progetti "comunitari", atteso che la loro funzione è solo quella di rimborsare l'Ente di quanto anticipato.

In secondo luogo, la soluzione prospettata, in via ipotetica, dal Comune di Verona, giustificerebbe l'esclusione dal limite normativo di tutte le spese di missione, a prescindere dal successivo ed eventuale riconoscimento da parte dell'Unione e, quindi, dal loro effettivo ed integrale finanziamento.

Ciò in evidente contrasto con la *ratio* ispiratrice della deroga.

La Sezione – come pure le Sezioni Riunite della Corte e la Sezione regionale della Toscana (rispettivamente, deliberazioni n. 7/CONTR/11 e 179/PAR/11) – infatti, riconduce l'esclusione di talune spese dal limite di cui all'art. 6, comma 12, Legge 122/2010, al finanziamento integrale da parte di soggetti estranei ed alla conseguente ininfluenza delle stesse sul bilancio dell'Ente.

Ininfluenza che non può essere assicurata dall'utilizzo della stessa

risorsa per un duplice fine: dapprima, per escludere, in sede di previsione ed al momento della anticipazione, una certa spesa dal limite del 50% ed, in seguito, per escludere, sempre dal suddetto limite e senza margini di incertezza, una diversa e successiva spesa di progettazione.

Alla luce delle suesposte considerazioni non può che darsi risposta negativa al quesito posto dal Comune di Verona.

P.Q.M.

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 9 maggio 2012.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

f.to Dott.ssa Francesca Dimita

f.to Dott.ssa Enrica del Vicario

Depositato in Segreteria il 17/05/2012

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