



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 26 /SEZAUT/2013/QMIG

Adunanza del 20 dicembre 2013

Presieduta dal Presidente della Sezione delle autonomie, funzione di coordinamento

Mario Falcucci

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione: Antonio DE SALVO; Claudio IAFOLLA, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Raffaele DEL GROSSO, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Salvatore SFRECOLA, Enrica LATERZA, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO

Consiglieri: Teresa BICA; Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Marco BONCOMPAGNI

Primi Referendari Giuseppe TETI

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12

luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, come dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la deliberazione n. 296/2013/2013 del 25 giugno 2013 - depositata il 5 luglio 2013 - con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 e dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, in ordine al deferimento alla Sezione delle autonomie ovvero alle Sezioni riunite in sede di controllo di una questione di massima concernente due quesiti, formulati dal Presidente della Provincia di Sondrio, in ordine all'interpretazione dell'art. 1, comma 141 della legge di stabilità per il 2013, legge 24 dicembre 2012, n. 228 ;

Vista l'Ordinanza n. 2723 del giorno 11 novembre 2013 del Presidente della Corte dei conti di deferimento della questione alla Sezione delle autonomie;

Vista la nota n. 9506 del Presidente della Corte dei conti di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza del 20 dicembre 2013 con iscrizione all'ordine del giorno della questione proposta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 296/2013/QMIG;

Udito il relatore, Cons. Teresa Bica

PREMESSO

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha proposto, con deliberazione n. 296/2013/QMIG, l'adozione di una pronuncia di orientamento generale in merito alla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 141, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013), in ordine al quale si è evidenziata la presenza di interpretazioni discordanti da parte delle Sezioni regionali di controllo.

La questione rimessa alle valutazioni della Sezione delle autonomie ha origine da una

richiesta di parere avanzata dal Presidente della Provincia di Sondrio, ai sensi dell'art. 7 della l. legge 5 giugno 2003, n. 131, in merito alla modalità di applicazione agli enti locali delle norme di contenimento delle spese per il funzionamento degli apparati amministrativi.

In particolare, la Provincia di Sondrio chiedeva, con il primo dei due quesiti proposti, di poter escludere dal novero delle spese per l'acquisto di mobili e arredi (da ridurre, ai sensi del citato comma 141, in misura pari all'80 per cento della media degli importi impegnati negli anni 2010 e 2011) la spesa finalizzata all'acquisto di arredi scolastici, in quanto non direttamente controllabile dall'Amministrazione locale. Sul punto, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia si è espressa nel senso che non sussistono spazi interpretativi "per attribuire particolare qualificazione alla spesa di mobili e arredi per edifici scolastici", non avendo il legislatore riservato alcuna considerazione al servizio istruzione e, nello specifico, all'acquisto di arredi finalizzati all'allestimento delle aule.

Con il secondo quesito, in relazione al quale la Sezione lombarda ha sospeso la pronuncia, la Provincia di Sondrio prospettava la possibilità di conseguire l'obiettivo di riduzione delle spese per mobili e arredi mediante la gestione unitaria e consolidata dei *budget* inerenti le varie tipologie di spese di funzionamento oggetto di limitazione da parte di distinte previsioni di legge. La soluzione proposta veniva così articolata:

- 1) definizione del risparmio complessivo derivante dall'applicazione delle diverse percentuali di abbattimento della spesa previste dalle norme, integrando, tra le fattispecie oggetto di riduzione, anche quella per mobili e arredi, nonché le spese interamente finanziate da terzi sotto forma di entrate vincolate;
- 2) individuazione del tetto massimo di spesa stanziabile a bilancio sulla base dei coefficienti di riduzione previsti dalla legge;
- 3) ripartizione del *budget* così determinato tra le differenti tipologie in relazione alle scelte discrezionali degli organi di governo dell'Ente, che valuteranno le priorità all'interno del processo di allocazione delle risorse.

La Sezione remittente, valutati correttamente i profili di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere, osserva come sul secondo quesito proposto si sia già espressa, per una fattispecie analoga, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia con parere n. 114 del 26 marzo 2013. In tale circostanza, la Sezione, pur prendendo atto degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale tesi ad una considerazione complessiva dei limiti posti da puntuali disposizioni di legge alla spesa per il funzionamento, aveva escluso la possibilità di compensare il limite di spesa per autovetture, posto dall'art. 5, comma 2, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, con quelli previsti da pregresse

disposizioni di legge (e, in particolare, dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010).

Di segno opposto è, invece, l'orientamento espresso dalle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, le quali, con deliberazione n. 94/2012/SS.RR./PAR, hanno affermato che anche l'art. 5, comma 2, del d.l. n. 95/2012, nel disporre un limite alla spesa per autovetture, *“deve, comunque, essere interpretato alla stregua di quanto chiarito dalla Corte Costituzionale nelle pronunce n. 139/2012 e 173/2012, con possibilità di compensazioni nell'ambito delle singole voci di spesa”*, entro il limite complessivo previsto dalle norme.

Ravvisata, pertanto la possibilità di divergenti soluzioni nell'attività consultiva, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha sospeso la pronuncia sul secondo quesito posto dalla Provincia di Sondrio ed ha disposto la remissione degli atti al Presidente della Corte dei conti per le determinazioni di competenza in merito all'eventuale deferimento della prospettata questione alla Sezione delle autonomie ovvero alle Sezioni riunite ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213.

DIRITTO

La questione all'esame concerne la corretta interpretazione dell'art. 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013), il quale, nel prevedere la riduzione puntuale della spesa per mobili ed arredi, dispone quanto segue:

“Ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, negli anni 2013 e 2014 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, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l'ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione del presente comma. La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.”

Al fine di inquadrare correttamente la richiamata fattispecie nell'ambito delle misure di contenimento della spesa di funzionamento degli apparati amministrativi, occorre ricordare che in più occasioni il legislatore è intervenuto, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, si richiama il disposto di cui all'art. 6 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010, il quale, ai commi 7, 8, 12, 13, 14, individua diverse tipologie di spesa da ridurre in base a specifici coefficienti rapportati alla spesa storica. Tra tali oneri di funzionamento figurano spese per collaborazioni e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, spese di rappresentanza, sponsorizzazioni, auto di servizio, mobili ed arredi, riduzione dell'uso della carta e razionalizzazione delle spese attraverso la centralizzazione delle procedure di acquisto.

Nel corso del 2012 sono state introdotte nuove norme volte ad incidere ulteriormente su tale aggregato di spesa. Trattasi, in particolare, dell'art 5, comma 2, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, in materia di riduzione delle spese di manutenzione, noleggio ed esercizio del parco auto, nonché del richiamato art. 1, comma 141, della l. 24 dicembre 2012, n. 228, in materia di riduzione delle spese per acquisto di mobili ed arredi.

Filo conduttore dell'operato del legislatore in tema di contenimento della spesa pubblica degli enti locali appare, pertanto, la riduzione e la razionalizzazione delle spese per consumi intermedi, categoria questa che costituisce una delle principali voci della spesa di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche che presenta un andamento in crescita.

Con riguardo alle spese finalizzate all'acquisto di arredi scolastici, è importante richiamare, altresì, l'art. 18, comma 8-*septies*, della legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia" (cd. "Decreto del fare"), il quale recita: *"All'articolo 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, dopo le parole <<non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20% della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi,>> sono inserite le seguenti: <<se non destinati all'uso scolastico e dei servizi all'infanzia>>".*

L'espressa esclusione delle spese finalizzate all'acquisto di arredi scolastici dalle limitazioni di spesa previste dall'art. 1, comma 141, della legge di stabilità n. 228/2012, oltre a risolvere le problematiche interpretative richiamate dalla Provincia di Sondrio in ordine alla gestione degli edifici scolastici per l'istruzione secondaria di secondo grado, rappresenta una chiave di lettura utile a comprendere l'intento del legislatore, il quale, con riferimento a tale

tipologia di spesa per consumi intermedi, appare indirizzato verso un criterio di non tassatività delle voci di spesa individuate, finalizzato alla ricerca di un equilibrio dinamico del bilancio da realizzare mediante opportune compensazioni di spesa in sede di allocazione delle risorse.

Lo stesso significato dell'inciso posto all'inizio dell'art. 1, comma 141, l. n. 228/2012 (*“Ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni...”*) tende a considerare le norme finalizzate alla riduzione delle spese per consumi intermedi in un'ottica complessiva, con possibilità di compensazione tra le singole voci di spesa nel rispetto di un tetto massimo di spesa stanziabile a bilancio. Di qui la possibilità di garantire i risparmi attesi senza compromettere il buon andamento dei servizi, assicurando, nell'ambito dell'autonomia finanziaria ed organizzativa degli enti locali, che le scelte di impiego di dette risorse siano comunque fondate sulla valutazione delle esigenze dei vari servizi.

Tale conclusione sembra avvalorata dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 139/2012, la quale, nel solco di una consolidata giurisprudenza in materia di coordinamento della finanza pubblica, considera rispettosi dell'autonomia di spesa delle Regioni e degli enti locali i soli vincoli alle politiche di bilancio da cui sia possibile desumere un limite complessivo, *“lasciando agli enti stessi ampia libertà di allocazione fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”*.

Pur nella considerazione che la valenza indiretta delle disposizioni finalizzate al coordinamento della finanza pubblica ha riguardato, ai fini della risoluzione della proposta questione di legittimità costituzionale, soltanto le Regioni, le Province autonome e gli Enti del Servizio sanitario nazionale (unici destinatari del citato art. 6, comma 20, d.l. n. 78/2010, oggetto della richiamata sentenza costituzionale), non vi è dubbio che una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 141, della l. n. 228/2012, impone la ricerca di una soluzione interpretativa che salvaguardi le scelte decisionali degli enti locali in tema di allocazione delle risorse, evitandone l'indebita compromissione dell'autonomia finanziaria.

In tal senso, l'assenza, all'interno del testo legislativo (o, addirittura, del singolo articolo di legge), di un omogeneo precetto limitativo cui fare riferimento ai fini delle opportune compensazioni di spesa, non può costituire elemento ostativo all'applicazione dei richiamati principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, laddove sia possibile imputare all'unico aggregato di spesa per consumi intermedi le specifiche percentuali di abbattimento comunque disposte in funzione del raggiungimento, nel medesimo arco temporale di riferimento, degli obiettivi complessivi di finanza pubblica previsti per i singoli enti del comparto territoriale di spesa.

Né può avere rilievo alcuno la mancanza di una espressa qualificazione, da parte del legislatore statale, delle specifiche norme poste in funzione di contenimento della spesa quali disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, dovendosi ritenere tale qualificazione intrinseca nella stessa funzione esercitata.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima richiamata in premessa, posta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, enuncia il seguente principio di diritto:

L'art. 1, comma 141, della l. 24 dicembre 2012, n. 228, nel disporre limiti puntuali alle spese per l'acquisto di mobili e arredi, obbliga gli enti locali al rispetto del tetto complessivo di spesa risultante dall'applicazione dell'insieme dei coefficienti di riduzione della spesa per consumi intermedi previsti da norme in materia di coordinamento della finanza pubblica, consentendo che lo stanziamento in bilancio tra le diverse tipologie di spese soggette a limitazione avvenga in base alle necessità derivanti dalle attività istituzionali dell'ente.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia renderà il parere richiesto tenendo conto del principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 20 dicembre 2013.

Il Relatore
Teresa Bica

Il Presidente
Mario Falcucci

Depositata in segreteria il 30 dicembre 2013

Il dirigente f.f.
Daniela Cerimoniale