



**REPUBBLICA ITALIANA**

**CORTE DEI CONTI**

***La Sezione del controllo per la Regione Sardegna***

composta dai magistrati:

Dott. Francesco Petronio	Presidente
Dott. <sup>ssa</sup> Maria Paola Marcia	Consigliere
Dott. <sup>ssa</sup> Elisabetta Usai	Primo referendario
Dott. Giuseppe Lucarini	Referendario - relatore

nella camera di consiglio del 15 maggio 2019;

**VISTO** l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

**VISTO** lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

**VISTO** il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo n. 74 del 9 marzo 1998, recante "*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione*";

**VISTO** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

**VISTA** la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

**VISTA** la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

**VISTI** gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata e integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR e dalla deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo;

**VISTA** la richiesta di parere prot. n. 580 del 25.2.2019 formulata dal Sindaco del Comune di Belvì, trasmessa alla Sezione regionale di controllo con nota del Consiglio delle Autonomie Locali prot. n. 153 del 27 marzo 2019;

**VISTA** la nota prot. n. 80270916 del 6.5.2019 con cui il Presidente della Sezione ha nominato relatore del parere in questione il Referendario Giuseppe Lucarini;

**VISTA** la nota n. del 12 maggio 2019 con la quale il relatore ha deferito la proposta di parere per la discussione collegiale;

**VISTA** l'ordinanza n. 9/2019 del 10 maggio 2019 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sul parere richiesto;

**UDITO** il relatore, Referendario Giuseppe Lucarini

#### **PREMESSO**

Il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Autonoma Sardegna, in data 27.3.2019 ha trasmesso a questa Sezione una richiesta di parere del 25.2.2019, formulata dal Sindaco del Comune di Belvì ai sensi dell'art. 7, co. 8, della L. 131/2003, ritenendola ammissibile.

L'Ente locale pone alla Sezione due quesiti, tra loro strettamente connessi, inerenti la derogabilità dei limiti di spesa previsti dall'art. 6, comma 12 del decreto legge n. 78/2010 in riferimento alla spesa per missioni e a quella per indennità chilometrica, premettendo che:

- ai sensi dell'art. 2, co. 6, L.R. n. 10/2011 e s.m.i., negli enti locali della Sardegna non si applica l'art. 6, co. 12 del d.l. n. 78/2010, relativamente alle somme trasferite dalla Regione, ivi comprese quelle del fondo unico previsto dall'articolo 10 della L.R. n. 2/2001;
- la giurisprudenza di questa Sezione, con deliberazione n. 69/2014/PAR, alla luce di integrazioni alla richiamata legge regionale, ha affermato la possibilità di derogare il limite di spesa "nazionale" anche quando il trasferimento

regionale derivi da risorse accantonate nel fondo unico regionale previsto dall'art. 10 della L.R. n. 2/2007;

- non sarebbe chiaro quale tipologia di atto dovrebbe essere adottata per il legittimo utilizzo della quota del fondo unico regionale da destinare al finanziamento della spesa per missioni e indennità chilometrica.

Sulla base di premesse, il Sindaco del Comune di Belvì ha formulato i seguenti quesiti:

*" 1) Affinchè i Comuni possano legittimamente derogare, ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 25 maggio 2012, n. 11, ai limiti di spesa di cui all'art. 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13 del d.l. 78/2010 si chiede se sia sufficiente esplicitare, in apposita tabella da includere nel documento unico di programmazione (DUP), quali tipologie di spesa saranno finanziate con le risorse rinvenienti dal fondo unico regionale di cui all'art. 10 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2, ferma la necessità, nel caso delle missioni, dell'adozione di un apposito atto regolamentare.*

*2) Nel caso in cui quanto rappresentato nel precedente punto 1) non fosse ritenuto sufficiente, quali atti amministrativi e contabili si dovrebbero porre in essere affinché il procedimento sia soddisfacente del dettato normativo in questione?"*

### **QUESTIONI DI AMMISSIBILITA'**

Il Collegio è tenuto a verificare, in via preliminare, la sussistenza contestuale dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva del parere richiesto.

Quanto al profilo soggettivo, la funzione consultiva è sollecitata dal Sindaco, titolare, ai sensi dell'art. 121 della Costituzione, della rappresentanza del Comune, ente annoverato tra quelli dotati di legittimazione attiva ai sensi dell'art. 7, co. 8, L. 131/2003. La richiesta di parere, inoltre, risulta ritualmente presentata per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, con conseguente sua ammissibilità soggettiva.

Quanto ai profili oggettivi di ammissibilità, la legge n. 131/2003, come noto, ha intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte di conti la funzione consultiva, prevedendo la possibilità per Regioni ed Enti locali di chiedere "pareri

*in materia di contabilità pubblica” (art. 7, co. 8, legge n. 131/03 cit.). L’inerenza del quesito proposto alla materia della contabilità pubblica rappresenta, pertanto, una prima condizione di ammissibilità oggettiva della richiesta di parere. In proposito, per l’esatta delimitazione del perimetro della menzionata materia, la giurisprudenza contabile si è pronunciata a più riprese: con deliberazione n. 5 del 17.2.2006, la Sezione delle Autonomie ha ricondotto la contabilità pubblica “... 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.”.*

La medesima deliberazione n. 5/2006 ha inoltre evidenziato come la nozione di contabilità pubblica strumentale all’esercizio della funzione consultiva debba essere limitata e riferita ad attività contabili in senso stretto, non potendo le Sezioni regionali di controllo assumere il ruolo di organi di consulenza generale delle autonomie locali, con la conseguenza che il quesito proposto deve presentare i caratteri di generalità e astrattezza.

La menzionata nozione è stata poi richiamata e confermata dalle SS.RR. della Corte dei conti con deliberazione n. 54/2010 che ha ribadito l’esigenza di evitare interferenze tra funzione consultiva e le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e ad altre magistrature, così come con la funzione amministrativa, affermando che “... l’ausilio consultivo ... deve essere reso senza costituire un’interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali, e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un’intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali.”.

Tanto premesso, ritiene il Collegio che i quesiti in esame siano ammissibili anche sotto il profilo oggettivo, in ragione della loro attinenza alla materia della contabilità pubblica e, in particolare, ai limiti di spesa integranti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

I quesiti proposti, inoltre, non interferiscono con le funzioni intestate alla magistratura contabile e ordinaria e possono essere ricondotti a generalità e

astrattezza, in modo da consentire alla Sezione di esprimere indirizzi interpretativi utili al Comune per il rispetto dei limiti di spesa vigenti.

### **MERITO**

Prima di esaminare il merito della questione all'esame del Collegio, è opportuno richiamare il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, invero ricco di importanti novità relative alla possibilità per i Comuni di derogare alcuni limiti di spesa previsti da norme espressione di principi fondamentali di coordinamento finanziario ai sensi dell'art. 117, co. 3 della Costituzione.

In primo luogo, il decreto - legge n. 78/2010, come noto, ha introdotto diversi limiti e divieti inerenti la spesa pubblica. In particolare, l'art. 6 del richiamato decreto - legge, rubricato "*riduzione dei costi degli apparati amministrativi*", ha previsto limitazioni per eterogenee ipotesi di spesa, in riferimento a studi e consulenze (comma 7), relazioni pubbliche, mostre, convegni e pubblicità (comma 8), sponsorizzazioni (comma 9); formazione (comma 13) e autovetture (comma 14).

Per quel che attiene alla specifica questione all'esame del Collegio, assume rilievo il comma 12 del menzionato articolo 6, relativo alla spesa per missioni (comma 12, primo periodo) e alla spesa per indennità chilometrica (comma 12, ultimo periodo): per la prima viene previsto un limite annuo, individuato nel 50% della spesa sostenuta per analoga causale nell'esercizio 2009; quanto all'indennità chilometrica, viene invece introdotto un divieto assoluto di spesa per le missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato con mezzo proprio, disponendo in proposito che "*a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al d.lgs. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi*".

E' opportuno evidenziare che i limiti e i divieti innanzi menzionati si applicano, per espressa previsione normativa, a tutte le amministrazioni incluse nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione e che, ai sensi dell'art. 6, comma 20 del medesimo decreto "*le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio*

*sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.”.*

La natura di norme di principio di coordinamento finanziario, riconosciuta dalla legge ai limiti e ai divieti introdotti dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010, è stata confermata e ribadita a più riprese dalla Corte Costituzionale secondo cui le disposizioni contenute nell'articolo 6 del menzionato decreto *“... non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali ....”* (Corte Cost., sentenza n. 139/2012).

La medesima sentenza costituzionale assume, inoltre, una speciale importanza perché, nel ritenere conforme a Costituzione l'art. 6 del d.l. n. 78/2010 e i limiti da esso previsti, ha affermato che gli stessi devono essere intesi nel loro complesso, come limite complessivo annuo di spesa, potendo ciascun ente superare il previsto limite per una o più voci di spesa a condizione di effettuare un corrispondente risparmio compensativo per le altre voci di spesa soggette a limitazione, in conformità al principio costituzionale di autonomia finanziaria riconosciuta agli enti territoriali dall'art. 119, comma 1, Cost.

In proposito, ha affermato la giurisprudenza costituzionale che *“... qualora esigenze di funzionamento rendessero gli effetti del divieto contrario al principio del buon andamento, le Regioni sarebbero libere di rimodulare in modo discrezionale, nel rispetto del limite complessivo, le percentuali di riduzione di questa come delle altre voci di spesa contemplate nell'art. 6.”* Viene inoltre affermato che il limite complessivo di spesa *“... lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”* (Corte Cost., sentenza n. 139/2012 che richiama, sul punto, le sentenze n. 182/2011, n. 297/2009, n. 289/2008 e n. 169/2007).

L'evidenziata possibilità di compensazione, necessaria a garantire margini di autonomia e discrezionalità agli enti assoggettati al vincolo di finanza pubblica, pur nel rispetto del limite complessivo di spesa, è stata confermata dalla successiva giurisprudenza contabile.

La Sezione delle Autonomie, in particolare, con deliberazione n. 26/2013/QMIG del 30.12.2013, ha ulteriormente esteso la possibilità, per gli enti locali, di

operare compensazioni nel rispetto del tetto complessivo di spesa risultante dall'applicazione dei singoli coefficienti di riduzione per consumi intermedi, previsti da norme dettate in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In tal senso si è anche espressa la più recente giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (SRC Basilicata, deliberazione n. 72/2017/PAR; SRC Toscana, deliberazione n. 154/2019/PAR e SCR Sicilia, deliberazione n. 55/2019/PAR).

Una volta richiamati, nei termini che precedono, i limiti di spesa previsti dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010, la loro natura e la possibilità di effettuare compensazioni tra gli stessi, è opportuno evidenziare la tendenza, emersa nella più recente legislazione, di consentire una deroga ai vincoli in spesa in esame in presenza di particolari condizioni di virtuosità dell'ente (o quanto meno, di "normalità finanziaria" dello stesso) finalizzate a premiare i Comuni incentivando prassi virtuose nella gestione del proprio bilancio.

Assume rilevanza, in proposito, l'art. 21 bis del d.l. n. 50/2017 secondo cui *"1. per l'anno 2017, ai comuni e alle loro forme associative che hanno approvato il rendiconto 2016 entro il 30 aprile 2017 e che hanno rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate finali e spese finali di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, non si applicano le limitazioni e i vincoli di cui: a) all'articolo 6, commi 7 e 8 ... del decreto - legge 31 maggio 2010, n. 78 ...; 2. A decorrere dall'esercizio 2018 le disposizioni del comma 1 si applicano esclusivamente ai comuni e alle loro forme associative che hanno approvato il bilancio preventivo dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che hanno rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate finali e spese finali di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243."*

Inoltre, con specifico riferimento alla spesa per missioni e indennità chilometrica, l'articolo 1, comma 905 della legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha previsto che *"a decorrere dall'esercizio 2019, ai comuni e alle loro forme associative che approvano il bilancio consuntivo entro il 30 aprile e il bilancio preventivo dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente non trovano applicazioni le seguenti disposizioni: .... c) l'articolo 6, commi 12 e 14 del decreto - legge 31 maggio 2010, n. 78..."*.

Così delineato il quadro della pertinente normativa statale e la relativa interpretazione giurisprudenziale, è opportuno evidenziare che la Regione Sardegna si è dotata di un'apposita disciplina che prevede la possibilità di derogare ai limiti di finanza pubblica previsti dall'art. 6 del d.l. 78/2010.

Il riferimento è alla legge regionale 18.3.2011, n. 10, secondo cui *"Fino a diversa disposizione di legge regionale, negli enti locali della Sardegna non si applica l'art. 6, commi 7, 8, 9 e 12, 13 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 ... relativamente alle somme trasferite dalla Regione autonoma della Sardegna, ivi comprese quelle del fondo unico previsto dall'articolo 10 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007)"* (art. 2, co. 6, L.R. n. 10/2011, modificato e integrato dall'art. 18 L.R. del 30.6.2011 e successivamente, dall'art. 2 della L.R. n. 11 del 25 maggio 2012").

La vigenza della norma regionale appena richiamata pone, invero, problemi di non poco momento sul rapporto tra la menzionata norma e i limiti di finanza pubblica previsti dall'art. 6 del d.l. 78/2010.

In proposito, è possibile evidenziare come la giurisprudenza di questa Sezione abbia conosciuto, nel tempo, una evoluzione, di cui è opportuno dar conto.

Sino alla deliberazione n. 69/2014/PAR, richiamata dal Sindaco del Comune di Belvì, facendosi applicazione letterale della normativa regionale, è stata consentita ai Comuni la possibilità di derogare ai limiti di spesa di cui all'art. 6 del d.l. 78/2010 nel caso in cui l'ente locale utilizzasse risorse trasferite dalla Regione, aventi vincolo di specifico utilizzo per la copertura della spesa "limitata" oltre che, in assenza di vincolo di destinazione, quando il trasferimento regionale attingesse a risorse dal fondo unico previsto dall'articolo 10 della L.R. n. 2/2007 (cfr. anche deliberazione n. 79/2011/PAR).

Successive e più recenti deliberazioni, valorizzando i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in epoca successiva all'entrata in vigore della L.R. n. 10/2011, si sono soffermate sul rapporto tra normativa regionale e nazionale, facendo applicazione unicamente di quest'ultima (cfr. deliberazioni n. 12/2016/PRSE e n. 11/2016/PRSE di questa Sezione regionale di controllo).

Tanto premesso, il parere richiesto dal Comune di Belvì rappresenta l'occasione per tornare sull'argomento del rapporto tra norma regionale e statale e, in



particolare, tra le deroghe previste dall'art. 2, co. 6 della L.R. n. 10/2010 e i limiti di finanza pubblica previsti dall'art. 6, commi 7 e seguenti del decreto - legge n. 78/2010.

In proposito la Sezione, dando seguito a quanto già affermato dalle menzionate proprie deliberazioni n. 11 e 12 del 2016, ritiene opportuno formulare le seguenti considerazioni.

I limiti di spesa previsti dal decreto - legge n. 78/2010 sono espressione, come innanzi evidenziato, di principi di coordinamento di finanza pubblica e, come tali, non sono derogabili da una norma di rango regionale, alla quale è rimesso un ruolo di adattamento dell'ordinamento regionale rispetto al quale le norme vincolistiche *"costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica"* (art. 6, comma 20, d.l. n. 78/2010, cit.).

La permanente vigenza dell'art. 2, comma 6 della L.R. n. 19/2011, rende allora necessaria una sua interpretazione costituzionalmente orientata, tenendo conto che i limiti di spesa introdotti dal d.l. n. 78/2010 riguardano tutte le amministrazioni incluse nel conto economico consolidato e, quindi, anche la Regione e il suo bilancio.

Sulla base di queste premesse, osserva la Sezione che il trasferimento regionale ai Comuni, previsto dalla menzionata legge regionale, può consentire a questi di derogare al limite di spesa in esame quando le risorse del bilancio regionale trasferite all'ente locale provengano da contributi privati o risorse comunitarie inerenti la spesa (comunale) che si intende effettuare, ossia quando si tratti di risorse aggiuntive che non rilevano nei saldi di bilancio degli enti inclusi nel conto economico consolidato.

Per ogni altro trasferimento dal bilancio regionale a quello comunale, indipendentemente dal vincolo di destinazione della spesa trasferita, si deve tenere conto del limite di spesa di cui all'art. 6, d.l. n. 78/2010 e della sua applicabilità sia alla Regione che al Comune. Su questa base, con il trasferimento di risorse dalla Regione al Comune, quest'ultimo può superare il limite di spesa a condizione che la Regione consegua un corrispondente risparmio, con riferimento allo stesso limite di spesa e nel medesimo esercizio, realizzando in tal modo una compensazione "verticale" tra limiti di spesa, idonea a consentire,

complessivamente, il rispetto a livello aggregato dei vincoli di finanza pubblica previsti dal decreto - legge n. 78/2010.

L'operazione compensativa appena descritta dà seguito all'analogo principio compensativo enunciato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 139/2012, successivamente ribadito da Sez. Aut. con deliberazione n. 26/2013/QMIG: in questi ultimi casi, come innanzi evidenziato, la compensazione avviene su un piano "orizzontale", ossia tra più spese (tra quelle soggette a limitazione) di un medesimo Comune.

Il medesimo principio compensativo, basato sulla concezione dello Stato inteso come il complesso degli enti appartenenti alla finanza pubblica allargata (Corte Cost. n. 179/2007 e ss.) unitamente all'esigenza di garantire un unico saldo aggregato di finanza pubblica, da comparare in ambito europeo e per il quale è strumentale il conto economico consolidato, inducono la Sezione a configurare la possibilità di una compensazione anche verticale (Regione - Comune) e di interpretare in tale prospettiva la normativa regionale innanzi richiamata. D'altro canto *"... l'ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa"*, espressamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 139/2012 cit.), unitamente ai principi di autonomia finanziaria e organizzativa riconosciuti, a livello costituzionale, in favore degli enti territoriali, appaiono argomenti decisivi per interpretare la norma derogatoria regionale in termini che non confliggano con il vincolo di finanza pubblica, configurando un limite di spesa complessivo che considera l'aggregato Regione - Comune.

Pertanto, il Comune di Belvì potrà derogare al limite di spesa di cui all'art. 6, comma 12 del d.l. n. 78/2010, con risorse trasferite dalla Regione, solo se quest'ultima dimostri di realizzare un corrispondente risparmio rispetto al tetto di spesa di sua pertinenza per il medesimo esercizio.

Si realizza, in tal modo, una sorta di cessione verticale di spazi finanziari dalla Regione al Comune, nel rispetto del limite complessivo di finanza pubblica, considerato come aggregato Regione - Comune.

Di una tale ed eventuale operazione il Comune dovrà fornire adeguato riscontro nei propri documenti contabili, in conformità al principio contabile della

trasparenza, anche al fine di consentire le dovute attività di controllo da parte dei soggetti preposti.

Va altresì ricordato che una ipotesi di deroga ai limiti di spesa in esame, cui il Comune potrà fare riferimento, è prevista dal citato art. 1, comma 905 della legge n. 145/2018.

Quanto al quesito specifico sulle procedure da utilizzare, si ritiene che sussista l'esigenza di esplicitare, in apposita tabella da includere nel documento unico di programmazione (DUP), le tipologie di spesa che saranno finanziate con le risorse rinvenienti dal fondo unico regionale di cui all'art. 10 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2. Nel caso in cui si dovesse fare ricorso alla deroga in esame, sarà anche necessario dare dimostrazione della relativa compensazione da operare sul corrispondente limite di spesa relativo alla Regione che cede propria capacità di spesa. Appare pertanto necessario che la Regione adotti un'apposita disciplina al riguardo.

Per tutte le suesposte ragioni, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna

**DELIBERA**

di rendere il proprio parere nelle considerazioni che precedono

**ORDINA**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Belvì, all'Organo di revisione dell'ente, all'Assessore regionale degli Enti locali, all'Assessore regionale al bilancio.

Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del 15 maggio 2019.

Il Relatore

Giuseppe Lucarini

Il Presidente

Francesco Petronio

Depositata in Segreteria il 21 maggio 2019

IL DIRIGENTE

Paolo Carrus