

**Focus**

Il Focus è l'articolo trainante di ogni numero della rivista, quello che affronta l'argomento più attuale e fornisce le possibili soluzioni al caso concreto.  
 Lo sviluppo dell'approfondimento avverrà sempre tenendo conto delle seguenti fasi:  
 - Cosa è accaduto?  
 - Conseguenze/Analisi  
 - Proposta di soluzione concreta

## I TAGLI PREVISTI DALL'ARTICOLO 6 DEL D.L. 78/2010 E GLI ENTI LOCALI

A cura di Gianluca Bertagna e Mario Ferrari

### 1. Premessa

Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è intervenuto con diverse disposizioni creando dei veri e propri tagli alla spesa pubblica, coinvolgendo in diverse occasioni le regioni e gli enti locali.

Le norme che più sono state commentate su questa rivista sono quelle contenute nell'articolo 9. In tale contesto infatti si collocano i tagli alle retribuzioni, i tetti al fondo delle risorse decentrate e al singolo dipendente, le assunzioni di lavoro flessibile.

Ma alcune disposizioni di particolare importanza per gli enti locali sono contenute all'articolo 6. Gli interventi del legislatore vanno a 360 gradi e coinvolgono diversi aspetti: spese per incarichi, formazione, utilizzo del mezzo proprio, missione e trasferta, ecc. ecc.

Tutti questi tagli sono stati, di recente, oggetto di attenzione da parte della Corte Costituzionale. Con questo focus vogliamo esaminare, disposizione per disposizione, tutte le novità alla luce della sentenza n. 139 della Consulta.

L'approfondimento vuole quindi essere un vademecum pratico che costituirà la base per la predisposizione dei prossimi bilanci delle autonomie territoriali.

Iniziamo con una tabella riepilogativa, ed estremamente sintetica, dei vari commi che prenderemo in esame. Successivamente entreremo nel merito di ciascuna riduzione.

ART. 6 DEL DECRETO-LEGGE 78/2010 SINTESI DEI CONTENUTI		
COMMA	OGGETTO	RIDUZIONE
2	Partecipazione ad organi	Gratuita o se a gettoni non superiore a 30 euro a seduta
3	Indennità degli organismi delle amministrazioni	Riduzione del 10% rispetto a quanto risultante al 30 aprile 2010
5	Numero dei componenti degli organi	Non più di tre o cinque componenti
6	Compensi organi società	Riduzione del 10%
7	Incarichi studio e consulenza	Riduzione dell'80% rispetto al 2009
8	Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza	Riduzione dell'80% rispetto al 2009
9	Spese di sponsorizzazione	Nessuna spesa
12	Spese per missioni	Riduzione del 50% rispetto al 2009
12	Utilizzo del mezzo proprio	Nessun utilizzo
13	Formazione	Riduzione del 50% rispetto al 2009
14	Acquisto e gestione autovetture	Riduzione del 20% rispetto al 2009

### 2. Le singole previsioni

## 2.1. Il comma 2: partecipazione agli organi collegiali

*“A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. ...”*

La disposizione, evidentemente rivolta alla riduzione dei cosiddetti “costi della politica”, ha reso onorifica (cioè gratuita) la partecipazione agli organi collegiali degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche. La disposizione consente il rimborso delle spese sostenute e, ove previsti, l'erogazione di gettoni di presenza, che non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera.

La disposizione ha una formulazione quanto mai ampia, pertanto da subito si è reso necessario individuarne la portata oggettiva e soggettiva.

In particolare devono essere identificati quali sono:

- gli “enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche”;
- gli “organi collegiali, anche di amministrazione”.

Per quanto riguarda la portata soggettiva, l'individuazione appare abbastanza agevole in quanto il riferimento è indirizzato agli organismi collegiali. Pertanto, dall'entrata in vigore della norma sono onorifiche le cariche degli appartenenti agli organi amministrativi, variamente denominati, quali consigli d'amministrazione, giunte esecutive, commissioni, ecc. Non sembrano nemmeno esclusi, stante la ampiezza della previsione, anche eventuali organi monocratici.

Sulla portata oggettiva si pongono maggiori problemi, in quanto la frase è abbastanza vaga da poter ricomprendere a livello potenziale un gran numero di enti, anche formalmente privati.

La Ragioneria Generale dello Stato ha espresso il seguente chiarimento: *“Si evidenzia la portata generale della disposizione il cui ambito applicativo, con le esclusioni espressamente previste, è costituito da tutti gli enti (con personalità giuridica di diritto pubblico e privato, anche non ricompresi nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione) che ricevono, non ‘una tantum’, contributi a carico delle finanze pubbliche”<sup>1</sup>.*

In senso conforme anche l'ANCI, che nel suo documento “Circolare interpretativa della legge 122/2010”<sup>2</sup>, ha sostenuto che un ente fosse compreso se: *“... riceve contributi dallo Stato, dalle Regioni o dagli enti locali, dove per contributi s'intendono sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere, purché non siano una tantum”.*

Conseguentemente l'ANCI ritiene che, oltre alle eccezioni espressamente individuate dalla norma, la disposizione non si applichi *“agli enti, aziende e società che, piuttosto che ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche, ricevono corrispettivi per lo svolgimento di prestazioni sinallagmatiche concordate con gli enti pubblici di riferimento, sulla base di un contratto di servizio appositamente stipulato”.* Tale assunto appare condivisibile in quanto la norma è molto chiara riferendosi esclusivamente ai contributi.

Sempre sulla portata oggettiva è utile richiamare i pareri della Corte dei Conti, che come prevedibile ha un atteggiamento più rigido rispetto all'ANCI.

In particolare nella deliberazione n. 155/2011/PAR, del 28 marzo 2011, della sezione regionale di controllo per la Lombardia si legge: *“... sicuramente dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010, convertito nella legge 122 del 2010 e, in particolare, della previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 6, non è più possibile attribuire alcun compenso ai soggetti che facciano parte di organi collegiali delle Istituzioni o delle Aziende Speciali.*

*Infatti, se è vietato corrispondere compensi agli amministratori di enti pubblici dotati di personalità giuridica e completa autonomia gestionale e statutaria, se questi ultimi ricevono contributi da enti pubblici, a maggior ragione non possono essere riconosciuti compensi a soggetti che facciano*

<sup>1</sup> Circolare n. 40 del 23 dicembre 2010.

<sup>2</sup> La circolare, datata 3 marzo 2011, è scaricabile a questo link:

<http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/nota%20interpretativa%202011%20modificata.doc>

*parte di organi collegiali di organismi strumentali che dipendano finanziariamente e giuridicamente dall'ente locale di riferimento, a nulla rilevando che la dipendenza finanziaria si manifesti sotto forma di contribuzione o sia invece connessa con le tariffe stabilite per le prestazioni erogate in favore dell'ente locale tramite apposito contratto di servizio, o sia stabilita nello statuto sotto forma di obbligo giuridico di ripianare i costi sociali dell'attività di gestione a pareggio del bilancio.*

*La ragione del contenimento dei costi per gli organi di amministrazione di Aziende Speciali, o di Istituzioni, riposa anche sul rilievo che l'amministratore o il mero componente dell'organo collegiale operante in seno all'ente strumentale non altra attività compie se non la medesima attività istituzionale dell'ente locale costituente. Appare pertanto fondata la scelta del legislatore di evitare la duplicazione di compensi per remunerare le medesime funzioni amministrative perseguite dall'ente strumentale, ma imputabili direttamente all'ente locale costituente<sup>3</sup>.*

Restano escluse dalla norma limitativa le società, come confermato anche dalla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 265/2012/PAR del 6 giugno 2012.

Restava il dubbio dell'applicabilità di tale norma alle aziende di servizio alla persona (ASP), che sono persone giuridiche di diritto pubblico<sup>4</sup>, regolate dalle leggi regionali<sup>5</sup>, in attuazione dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328 e del d.lgs. 4 maggio 2001, n. 207. In proposito, il servizio di consulenza agli enti locali della Regione Friuli-Venezia Giulia, con parere n. 14261 del 31 agosto 2010<sup>6</sup>, pur esprimendo dei dubbi sull'applicabilità della norma a tale tipo di enti, anche in forza dello statuto speciale della Regione, concludeva considerando che le pesanti sanzioni fissate dalla norma dovevano "indurre gli enti ad un comportamento cauto, magari sospendendo i pagamenti agli eventuali aventi diritto, in attesa dei necessari chiarimenti da parte delle amministrazioni centrali".

A sciogliere il dubbio è intervenuta addirittura la Corte Costituzionale con sentenza n. 161 del 27 giugno 2012<sup>7</sup>, che ha giudicato costituzionalmente illegittimo l'articolo 11, commi 8 e 9, della legge regionale Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, che prevedeva la corresponsione di un'indennità al presidente e ai consiglieri d'amministrazione delle ASP, per violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, proprio con riferimento alla disposizione dell'articolo 6, comma 2, del d.l. 78/2010.

## **2.2. Il comma 3: riduzione del 10% compensi agli organi collegiali delle amministrazioni**

*"Fermo restando quanto previsto dall'art. 1, comma 58 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come*

<sup>3</sup> In senso conforme le seguenti pronunce della Corte dei Conti: sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 11/2012/PAR del 22 marzo 2012; sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 10/2011/PAR del 24 marzo 2011; sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 61/2011/SRCPIE/PAR del 6 giugno 2011; sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 244/2011/PAR del 9 marzo 2011; sezione regionale per il Lazio, deliberazione n. 25/2012/PAR del 14 maggio 2012.

<sup>4</sup> L'articolo 6, comma 1, del d.lgs. 4 maggio 2001, n. 207 stabilisce: "L'azienda pubblica di servizi alla persona non ha fini di lucro, ha personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica ed opera con criteri imprenditoriali. Essa informa la propria attività di gestione a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, in questi compresi i trasferimenti". Il successivo articolo 7, comma 3, stabilisce che: "Gli emolumenti spettanti ai componenti gli organi di Governo sono determinati, sulla base dei criteri definiti dalla Regione sulla base dell'atto di intesa di cui all'articolo 5, comma 3, con il regolamento di organizzazione dell'azienda, approvato dal consiglio di amministrazione entro tre mesi dalla data del suo insediamento, sottoposto ai controlli stabiliti dalla legge regionale".

<sup>5</sup> A titolo di esempio: legge regionale Lombardia 13 febbraio 2003, n. 1, legge regionale Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2; legge regionale Toscana 3 agosto 2004, n. 43; legge regionale Trentino Alto-Adige 21 settembre 2005, n. 7.

<sup>6</sup> <http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Servizi/pareri/specifico.jsp?element=foot&txidpareri=28970>

<sup>7</sup> Rinvenibile nelle banche dati del sito: [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

## TRATTO DA PERSONALE NEWS, N. 14/2012

*ridotti ai sensi del presente comma. ... La riduzione non si applica al trattamento retributivo di servizio”.*

La Ragioneria Generale dello Stato ha ribadito: *“la riduzione del 10 per cento ... va calcolata sulla misura del compenso, dell’indennità, gettone, etc. risultante alla data del 30 aprile 2010, come ridotta ai sensi del comma 58 dell’articolo 1 della legge n. 266/2005.”*<sup>8</sup>.

In via preliminare è da evidenziare che l’applicabilità della suddetta disposizione agli enti locali è stata data per certa dagli unanimi pronunciamenti della Corte dei Conti<sup>9</sup>.

Anche questo comma, vista la formulazione particolarmente ampia della norma, è stato oggetto di diversi interventi ermeneutici da parte delle varie sezioni della Corte dei Conti.

In particolare sono stati oggetto di esame, da parte dei magistrati contabili, le seguenti fattispecie, con il risultato a fianco indicato:

Descrizione	Riferimenti
Compenso dell’organo di revisione dell’ente locale	Soggetto alla riduzione (sez. Lombardia, n. 13/2011/PAR; sez. riunite Reg. Siciliana, n. 39/2012/SS.RR./PAR) La riduzione va attuata sul compenso effettivamente corrisposto (sez. Lombardia, n. 632/2011/PAR), non importa se il compenso corrisposto è inferiore al massimo previsto dalla normativa (sez. Toscana, n. 204/2010/PAR del 9 dicembre 2010). Soggetto alla riduzione anche il compenso dell’organo di revisione in forma monocratica (sez. Emilia-Romagna, n. 18/2011/PAR)
Indennità di Direttore generale attribuita al Segretario comunale	Non soggetto alla riduzione (sezioni riunite, n. 5/CONTR/12)
Compenso del Nucleo di valutazione / Organismo indipendente di valutazione	Soggetto alla riduzione (sez. Lombardia, n. 1072/2010/PAR; sez. Campania, n. 173/2011) Un importante distinguo: <i>“l’automatica applicabilità della riduzione della spesa prevista dal comma 3 nel caso in cui si verifichi una modifica nell’attribuzione delle competenze degli organismi possa essere esclusa soltanto quando <u>sussista un sostanziale e rilevante ampliamento delle attribuzioni previste rispetto a quelle precedentemente conferite</u>”</i> (sez. Emilia-Romagna, n. 18/2011/PAR).

Si segnala infine che la sezione regionale di controllo per il Lazio, con deliberazione n. 19/2012/PAR del 12 aprile 2012, ha ritenuto applicabile la suddetta riduzione anche *“ai componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei revisori della società per azioni Farmacia comunale posseduta al 51 per cento”*. Tale parere, reso al Comune di Sora, desta una certa perplessità in quanto farebbe intendere che una società partecipata con capitale pubblico maggioritario, secondo i magistrati contabili, sia assimilabile ad una pubblica amministrazione di cui all’art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

<sup>8</sup> Circolare n. 40 del 23 dicembre 2010.

<sup>9</sup> Ex plurimis: Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 204/2010/PAR del 9 dicembre 2010.

### 2.3. Il comma 5: riduzione del numero di componenti degli organi

*“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 7, tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti. In ogni caso, le Amministrazioni vigilanti provvedono all'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione, mediante i regolamenti di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati, al fine di apportare gli adeguamenti previsti ai sensi del presente comma. La mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione previsti dal presente comma nei termini indicati determina responsabilità erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli. Agli enti previdenziali nazionali si applica comunque quanto previsto dall'art. 7, comma 6”.*

L'applicazione di questa norma agli enti dipendenti dagli enti locali è abbastanza dubbia. L'ANCI ha ritenuto che: *“si potrebbe ragionevolmente sostenere la sua non applicabilità agli enti partecipati a livello locale, considerando tale normativa non incidente ai fini del coordinamento della finanza pubblica”*<sup>10</sup>.

La Ragioneria Generale dello Stato<sup>11</sup> ha analizzato due ipotesi particolari riguardo a questa norma, ritenendo (anche in maniera apparentemente contraddittoria) che:

- possano essere superati i limiti indicati nel caso in cui sia prevista la nomina di componenti supplenti, ma solo *“qualora venga precisato che il supplente non riceve emolumenti”*;
- nel caso di organismi che non comportano oneri per indennità o gettoni, *“la natura gratuita dell'incarico non possa costituire una giustificazione per disapplicare il principio della composizione massima degli organi in argomento”*.

Relativamente alla seconda fattispecie (organismi a partecipazione gratuita) il servizio Anci Risponde di Ancitel, esaminando la fattispecie di un'associazione di diritto privato (Istituto) riconosciuta come persona giuridica privata, in forza del d.p.r. 18 luglio 1975, n. 533, alla quale partecipano sia enti pubblici che soggetti privati, con un Consiglio composto di un massimo di 19 componenti, dei quali alcuni nominati direttamente dai Comuni partecipanti, è arrivata alla conclusione opposta ritenendo che *“rilievo decisivo ai fini dell'obbligo di applicazione della norma, la ‘riduzione dei costi degli apparati amministrativi’, che costituisce la finalità dell'art. 6 del D.L. n. 78/2010 e la disposizione statutaria, fedelmente attuata, che esclude tali costi per tutti gli organi dell'Associazione, per i quali risulta ininfluenza la composizione degli stessi stabilita dallo statuto per esigenze di rappresentanza e partecipazione alle finalità perseguite”*<sup>12</sup>.

Sempre il medesimo servizio, in risposta ad un quesito relativo ad un Consorzio tra enti locali il cui Consiglio d'Amministrazione è composto da 6 membri (uno per ogni comune partecipante), ha ritenuto che *“i Consorzi tra enti locali, costituiti ai sensi dell'art. 31 del Testo unico 18 agosto 2000, n. 267 sono compresi tra le ‘amministrazioni pubbliche’ così definite dall'art. 1, comma 2, della legge 30 marzo 2001, n. 165. I ‘Consorzi ed Enti gestori di Parchi ed Aree Naturali Protette’ sono compresi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico nazionale, individuate ai sensi della legge n. 196/2009, pubblicato dall'ISTAT in G.U. s.g. n. 171 del 24 luglio 2010. ... il Consiglio di Amministrazione non è remunerato e non comporta oneri per l'ente e pertanto non determina danni erariali, danni che possono tuttavia conseguire dalla nullità degli atti adottati dall'organo nel caso di mancato adeguamento statutario”*<sup>13</sup>.

Per gli stessi motivi espressi nel paragrafo 2.2. è da ritenersi che la norma si applichi anche alle ASP.

<sup>10</sup> Vedi circolare citata.

<sup>11</sup> Vedi circolare n. 40 citata.

<sup>12</sup> Risposta a quesito in data 15 marzo 2012.

<sup>13</sup> Risposta a quesito in data 18 aprile 2011.

## 2.4. Il comma 6: riduzione del 10% compensi organi società

*“Nelle società 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, nonché nelle società possedute direttamente o indirettamente in misura totalitaria, alla data di entrata in vigore del presente provvedimento dalle amministrazioni pubbliche, il compenso di cui all'articolo 2389, primo comma, del codice civile, dei componenti degli organi di amministrazione e di quelli di controllo è ridotto del 10 per cento. La disposizione di cui al primo periodo si applica a decorrere dalla prima scadenza del consiglio o del collegio successiva alla data di entrata in vigore del presente provvedimento. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società quotate e alle loro controllate”.*

La disposizione di cui al presente comma evidenzia minori problemi interpretativi rispetto alle altre. Intanto individua le società assoggettate in due categorie:

- società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione;
- società possedute direttamente o indirettamente in misura totalitaria da pubbliche amministrazioni.

I compensi soggetti a riduzione del 10% sono quelli dei componenti del Consiglio d'Amministrazione e del Collegio sindacale. La riduzione decorre dal primo rinnovo degli organi.

La norma, in modo pletorico, stabilisce che non si applica alle società quotate e alle loro controllate, ma ciò è ovvio in quanto le società quotate non possono certo essere possedute in maniera totalitaria da amministrazioni pubbliche.

## 2.5. Il comma 7: riduzione dell'80% per incarichi di studio e consulenze

*“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' articolo 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 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”.*

Personale News si è già ampiamente occupata della materia degli incarichi esterni<sup>14</sup>. Ci soffermiamo ora sulla novità del d.l. n. 78/2010.

Con l'inciso iniziale, si vuole ancora una volta sottolineare il principio dell'autosufficienza a cui ogni amministrazione deve fare riferimento prima dell'attribuzione di ogni incarico esterno. Non a caso anche l'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001 esordisce in modo simile: *“Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio...”*.

Anche uno dei presupposti di legittimità stabiliti dal medesimo articolo va nella medesima direzione: *“l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno”*.

Il motto del legislatore sembra quindi essere: incarichi sì, ma valorizzando innanzitutto le professionalità interne, senza dimenticare oggettive analisi sulle capacità lavorative dei propri dipendenti.

Dal 2011 la spesa per gli incarichi di studio e consulenza non può superare il 20% di quella del 2009. Si tratta di un dato ormai storico e consolidato, certificato peraltro con il conto annuale trasmesso alla Ragioneria Generale dello Stato entro il 31 maggio 2010.

La questione più rilevante riguarda però la tipologia di incarichi soggetti al contenimento. L'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010 è chiaro nell'affermare che la riduzione vale solo per gli incarichi di studio e di consulenza (anche se affidati a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche).

<sup>14</sup> Bertagna Gianluca, Catellani Monica e Ferrari Mario (a cura di), “Sorvegliati speciali: gli incarichi esterni”, *Personale News*, n. 6/2012, pp. 4-11;

## TRATTO DA PERSONALE NEWS, N. 14/2012

Si ritiene che siano possibili due differenti livelli di analisi:

- restrittiva: si fa esclusivamente riferimento ad alcune tipologie di incarichi esterni, ovvero a quelli di studio e di consulenza;
- estensiva: il legislatore ha sì precisato solo lo studio e la consulenza, ma in un'ottica di contenimento della spesa complessiva sembra più logico pensare a tutti gli incarichi affidati a soggetti esterni dell'ente.

In passato abbiamo avuto la fortuna di avere definizioni ormai consolidate di cosa si debba intendere per incarico di studio, ricerca e consulenza. Nello specifico si richiama la deliberazione N. 6/CONTR/05 della Corte dei Conti a sezioni riunite in sede di controllo nell'adunanza del 15 febbraio 2005.

In tale documento viene precisato che:

- gli incarichi di studio possono essere individuati con riferimento ai parametri indicati dal d.p.r. 338/1994 che, all'articolo 5, determina il contenuto dell'incarico nello svolgimento di un'attività di studio, nell'interesse dell'amministrazione. Requisito essenziale, per il corretto svolgimento di questo tipo d'incarichi, è la consegna di una relazione scritta finale, nella quale saranno illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte;
- gli incarichi di ricerca, invece, presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione;
- le consulenze, infine, riguardano le richieste di pareri ad esperti.

A parere di chi scrive, anche gli incarichi di "ricerca" - sebbene non menzionati dal d.l. n. 78/2010 - rientrano nelle limitazioni in esame, in quanto sub-categoria degli incarichi di studio.

Ovviamente, la novità della manovra estiva 2010 ha un impatto anche sulla programmazione degli incarichi degli enti locali, da effettuarsi ai sensi dell'art. 3, comma 56, della legge 244/2007 e successive modifiche ed integrazioni. In particolare, va evidenziata la deliberazione da adottarsi ogni anno da parte del Consiglio comunale. Tale documento, così come indicato dalla Corte dei conti della Toscana nella deliberazione n. 123/08, contiene le indicazioni sugli incarichi per particolari profili di attività di carattere sperimentale ed innovativo che le pubbliche amministrazioni sono spesso chiamate a sviluppare in relazione a particolari specificità.

A decorrere dall'anno 2011 in tale documento si doveva tener conto della riduzione dell'80% rispetto agli incarichi di studio, di consulenza (e di ricerca) relativi al 2009.

Possiamo così sintetizzare i principali interventi da parte della Corte dei Conti sull'applicazione del taglio dell'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010:

- la norma non prevede alcuna eccezione (Corte dei Conti sezioni riunite, deliberazione n. 50/CONTR/2011)<sup>15</sup>;
- sono escluse - sebbene riconducibili a finalità di studio e consulenza - quelle spese che trovano la loro ragione in attività necessitate, come ad esempio il patrocinio legale, o che risultano inscindibilmente connesse alla realizzazione di opere pubbliche (Corte dei Conti, sezione Emilia-Romagna, deliberazione n. 18/2011/PAR);
- sono esclusi gli incarichi che trovano copertura finanziaria da parte dell'Unione Europea o dello Stato (Corte dei Conti, sezione Emilia-Romagna, deliberazione n. 18/2011/PAR);
- sono escluse le consulenze "talmente specialistiche che sono comunque al di fuori delle professionalità interne alla amministrazione" (Corte dei Conti, sezione Lombardia, deliberazione n. 6/2011/PAR); tale impostazione non viene condivisa dalla Corte dei Conti, sezione Emilia-Romagna nella già citata deliberazione n. 18/2011/PAR);
- secondo la Corte dei Conti, sezione Piemonte (deliberazione n. 21/2012/SRCPIE/PAR), la norma trova applicazione anche per gli enti che non avessero sostenuto alcuna spesa per studi ed incarichi di consulenza nel 2009, discostandosi sul punto dall'interpretazione di tipo funzionale sostenuta dalla Sezione regionale per la Lombardia, con deliberazione n. 227/2011/PAR. Quest'ultima aveva infatti sostenuto che la norma in parola, per gli enti che non avevano avuto spesa di tale tipo nel 2009, andasse applicata individuando un diverso parametro di riferimento - destinato a rappresentare il limite di spesa anche per gli anni

---

<sup>15</sup> Testualmente la deliberazione recita: "Il dettato normativo non sembra, in considerazione dell'ampiezza della locuzione utilizzata, consentire alcuna limitazione al novero delle consulenze prese in esame ai fini della riduzione di spesa".

successivi - rappresentato dalla spesa, strettamente necessaria, sostenuta nell'anno in cui si verificasse l'assoluta necessità di conferire un incarico di consulenza o di studio.

## 2.6. Il comma 8: riduzione spese per relazioni pubbliche ecc.

*“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 del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità ...”.*

Il contenuto della norma è talmente ampio da rischiare interpretazioni differenti da amministrazione ad amministrazione. È evidente che in questo ambito di riduzione della spesa, è necessario codificare nel dettaglio il riferimento alle relazioni pubbliche, ai convegni, alle mostre, alla pubblicità e alle spese di rappresentanza.

Certamente il bilancio degli enti locali può aiutare. Esistono infatti nella stragrande maggioranza delle amministrazioni uno o più capitoli destinati ad accogliere tali spese.

La limitazione è particolarmente pesante in quanto la riduzione ammonta all'80% delle spese sostenute per le medesime finalità nell'anno 2009.

Le sezioni regionali della Corte dei Conti hanno avuto modo di occuparsi della questione.

I giudici contabili dell'Emilia-Romagna, nella deliberazione n. 18/2011/PAR, hanno precisato che una eventuale esclusione dalle limitazioni delle spese per mostre e convegni delle iniziative che rientrino nelle attività istituzionali dell'ente locale non appare in linea con la formulazione della norma, ma solamente le spese relative agli incontri istituzionali connessi all'attività di organismi internazionali o comunitari non sono soggette a limitazione.

Nel medesimo parere:

- si ritiene di escludere dalle limitazioni in esame le spese finanziate con entrate a destinazione vincolata nonché quelle sostenute nell'ambito di specifici progetti per la quota finanziata dalla UE o da altri soggetti pubblici e privati;
- si invia alle sezioni riunite della Corte dei Conti la questione relativa all'inclusione o meno nel taglio delle spese per relazioni pubbliche e di pubblicità, quando siano riconducibili alle finalità istituzionali sottese alla legge n. 150/2000, concernente la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

La Corte dei Conti a sezioni riunite si è espressa nella deliberazione n. 50/CONTR/2011 nel seguente modo: *“si ritiene di dover far presente, come l'esclusione dal novero delle spese soggette a limitazione può essere assentita per le sole forme di pubblicità previste dalla legge come obbligatorie. L'ulteriore esclusione, infatti, di quelle relative alla c.d. pubblicità istituzionale porterebbe inevitabilmente a privare il precetto della finalità di risparmio prevista, in ragione principalmente dell'ampiezza delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni previste all'art. 1, comma 5, della legge n. 150 del 2000 e dell'assenza per gli enti locali, a differenza di quel che accade per le amministrazioni dello Stato, di momenti di direttiva e di programmazione a livello centrale da parte di un soggetto terzo (Presidenza del Consiglio) rispetto al ramo di amministrazione che sostiene la spesa”.*

## 2.7. Il comma 9: divieto di sponsorizzazioni

*“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 del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni”.*

Anche in questo caso l'elemento fondamentale su cui soffermarsi è la codifica di “spesa per sponsorizzazioni” utilizzata dal legislatore. Il dubbio principale riguardava l'inclusione o meno in tale concetto anche dei “contributi” che le amministrazioni locali erogano a favore delle associazioni presenti sul territorio.



Ci viene in aiuto, ancora una volta, la deliberazione n. 18/2011/PAR della sezione emiliana dalla Corte dei Conti. Nel documento vengono innanzitutto richiamati due ulteriori pareri della Corte dei Conti della Lombardia<sup>16</sup> per concludere nel seguente modo: la norma consente ancora *“l'ammissibilità delle spese relative a contribuzioni e patrocinii che le pubbliche amministrazioni assegnano ad iniziative di carattere sociale, sportivo, culturale, ecc. Ciò sulla base di una nozione di sponsorizzazione intesa come forma di promozione per cui un soggetto (sponsee) si obbliga dietro corrispettivo ad associare alla propria attività il nome o un segno distintivo di un altro soggetto (sponsor), il quale attraverso tale 'abbinamento' si propone di incrementare la propria immagine o notorietà presso il pubblico. In sostanza un contratto atipico, a titolo oneroso ed a prestazione corrispettiva”*.

Anche alla luce della deliberazione n. 163/PAR/2010 della Corte dei Conti della Puglia, i giudici emiliani sono dell'avviso che *“il testuale riferimento alle sole spese di 'sponsorizzazione' contenuto nella norma, come già quello contenuto nel previgente art. 61 del d.l. n. 112 del 2008 (non applicabile agli enti locali), comporta che le spese oggi precluse siano quelle di vera e propria sponsorizzazione, cioè quelle derivanti da contratti a prestazioni corrispettive finalizzati a promuovere l'immagine o la notorietà dello sponsor, spese la cui ammissibilità da parte delle pubbliche amministrazioni, peraltro, avrebbe dovuto essere valutata con particolare prudenza anche prima della attuale preclusione”*.

## 2.8. Il comma 12: spese per missioni

*“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 del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente. Il presente comma non si applica alla spesa effettuata per lo svolgimento di compiti ispettivi e a quella effettuata dalle università e dagli enti di ricerca con risorse derivanti da finanziamenti dell'Unione europea ovvero di soggetti privati. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le diarie per le missioni all'estero di cui all'art. 28 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, non sono più dovute; la predetta disposizione non si applica alle missioni internazionali di pace e a quelle comunque effettuate dalle Forze di polizia, dalle Forze armate e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Con decreto del Ministero degli affari esteri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sono determinate le misure e i limiti concernenti il rimborso delle spese di vitto e alloggio per il personale inviato all'estero. 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. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi”*.

Il comma 12 è stato probabilmente quello più messo in discussione da parte del comparto regioni ed autonomie locali, soprattutto per quanto riguarda la questione dell'utilizzo del mezzo proprio.

La norma, a dire il vero molto confusa nella struttura compositiva, va in tre precise direzioni:

- ridurre del 50% rispetto al 2009 la spesa complessiva per missioni e trasferte;
- eliminare le diarie per le missioni all'estero;

<sup>16</sup> Si tratta delle deliberazioni nn. 1075 e 1076 del 2010.

## TRATTO DA PERSONALE NEWS, N. 14/2012

– disapplicare le norme di legge e contrattuali che permettevano l'utilizzo del mezzo proprio. Per quanto riguarda i primi due punti, non vi sono particolari osservazioni da effettuare, se non la sottolineatura che si tratta di disposizioni chiaramente finalizzate ad una riduzione della spesa. Certamente più delicata la questione relativa alla soppressione delle norme che consentivano l'utilizzo del mezzo proprio.

Su tale aspetto, Personale News, tornerà successivamente con un apposito approfondimento che affronti tutta la questione nel dettaglio.

Nel contesto di questo Focus ci limitiamo a riportare, schematicamente, le principali interpretazioni che sono intervenute sulla questione.

Descrizione	Riferimenti
Il divieto non si applica alle attività ispettive, di verifica e di controllo. Negli altri casi si può autorizzare l'utilizzo del mezzo proprio, ma senza alcun rimborso.	RGS circolare n. 36/2010
L'ente locale potrà autorizzare l'uso del mezzo proprio, ove ciò trovi convenienza per l'ente stesso rispetto ad altre soluzioni, ma non potrà procedere al rimborso della spesa per la benzina che resterà, pertanto, a carico del dipendente.	Corte dei Conti sez. Toscana, deliberazione n. 170/2010/PAR
In presenza di particolari esigenze di servizio e la convenienza economica, l'uso del mezzo proprio può essere autorizzato, con la rifusione delle spese effettivamente sostenute.	Corte dei Conti sez. Lombardia, deliberazione n. 949/2010/PAR
Si riconosce agli interessati, a titolo di rimborso, e previa preventiva richiesta formale, un importo massimo pari al costo del mezzo pubblico più economico utile per il raggiungimento della sede di missione, così garantendo il rispetto degli obiettivi di economicità affermati dal legislatore e ribaditi dalla circolare ministeriale.	INPS circolare n. 11/2011
Il dipendente che intenda avvalersi del mezzo proprio, al fine di rendere più agevole il proprio spostamento, potrà comunque conseguire l'autorizzazione da parte dell'amministrazione, con il limitato effetto di ottenere la copertura assicurativa dovuta in base alle vigenti disposizioni. Inoltre, si potrà prevedere un indennizzo corrispondente alla somma che il dipendente avrebbe speso ove fosse ricorso ai trasporti pubblici.	Corte dei Conti sezioni riunite, deliberazione n. 8/2011
Va affermata l'impossibilità per l'Amministrazione di reintrodurre, attraverso una regolamentazione interna, il rimborso delle spese sostenute dal dipendente sulla base delle indicazioni fornite dal disapplicato art. 8 della legge n. 417 del 1988. Tale modo di operare, infatti, costituirebbe una chiara elusione del dettato e della <i>ratio</i> del disposto del richiamato art. 6, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010. Ad un tempo, però, al fine anche di evitare i rischi, evidenziati dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria del ricorso a soluzioni applicative che, pur formalmente rispettose delle norme, si pongano in contrasto con la <i>ratio</i> stessa della disposizione in esame (ridurre i costi degli apparati amministrativi), in quanto idonee a pregiudicare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa o a comportare un incremento dei costi (ricorso ad autovetture di servizio, car sharing, noleggio auto, etc.), si ritiene possibile il ricorso a regolamentazioni interne volte a disciplinare, per i soli casi in cui l'utilizzo del mezzo proprio risulti economicamente più conveniente per l'Amministrazione, forme di ristoro del dipendente dei costi dallo stesso sostenuti che, però,	Corte dei Conti sezioni riunite, deliberazione n. 21/2011

**TRATTO DA PERSONALE NEWS, N. 14/2012**

dovranno necessariamente tenere conto delle finalità di contenimento della spesa introdotte con la manovra estiva e degli oneri che in concreto avrebbe sostenuto l'Ente per le sole spese di trasporto in ipotesi di utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto.	
---	--

**2.9. Il comma 13: spese per formazione**

*“A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle 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, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale ...”.*

A due anni di distanza dalla sua emanazione la norma è già stata ampiamente sviscerata; cogliamo l'occasione per fare solamente il punto della situazione riguardo alle principali interpretazioni.

Descrizione	Riferimenti
La base di calcolo della riduzione è la spesa impegnata nell'anno 2009	Corte dei Conti, sez. Sardegna, n. 47/2011/PAR
Assenza totale di spese per la formazione nell'anno 2009	Non è possibile sostenere spese per la formazione (Corte dei Conti, sez. Piemonte, 21/2012/SRCPIE/PAR)
Somme impegnate nell'anno 2010 e mantenute a residuo ai sensi dell'art. 23, comma 2, del CCNL 1° aprile 1999	Non soggette alla riduzione, se le somme sono state effettivamente impegnate a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate, ancorché non erogate nell'esercizio 2009 (Corte dei Conti, sez. Sardegna, n. 47/2011/PAR)
Spese per la formazione interamente finanziate con contributi esterni	Non soggette alla riduzione (Corte dei Conti, sez. Lombardia, n. 467/2011/PAR; sez. Piemonte, n. 55/2011/SRCPIE/PAR)
Somme assegnate dal Ministero dell'Interno per la formazione degli Ufficiali d'Anagrafe, in relazione alle competenze trasferite in materia di diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione Europea	Non soggette alla riduzione (Corte dei Conti, sez. Sardegna, n. 47/2011/PAR)
Somme assegnate dalla Regione da destinare ad attività formative funzionali al miglioramento dei servizi offerti dallo SUAP	Non soggette alla riduzione (Corte dei Conti, sez. Sardegna, n. 47/2011/PAR)
Spese per corsi obbligatori ai sensi del d.lgs. 81/2008 in materia di sicurezza sul lavoro	Non soggette alla riduzione (Corte dei Conti, sez. Toscana, n. 74/2011/PAR e n. 183/2011/PAR)
Spese per l'attività di formazione prevista dagli accordi Stato-Regioni del 21 dicembre 2011, pubblicati in G.U. n. 8 dell'11 gennaio 2012, relativi alla formazione sulla sicurezza con riferimento a quanto disciplinato dall'art. 34, comma 2, e dall'art. 37, comma 2, del d.lgs. 81/2008	Non soggette alla riduzione (Corte dei Conti, sez. Toscana, n. 43/2012/PAR)

## TRATTO DA PERSONALE NEWS, N. 14/2012

Spese di formazione necessarie per corrispondere a precisi obblighi normativi, che non possano essere disattesi o differiti ad altro esercizio (farmacisti, polizia municipale, ecc.)	Non soggette alla riduzione (Corte dei Conti, sez. Emilia-Romagna, n. 18/2011/PAR)
Spese per la formazione degli amministratori	Soggette alla riduzione (Corte dei Conti, sez. Lombardia, n. 467/2011/PAR)

### 2.10 Il comma 14: acquisto e gestione autovetture

*“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 per cento 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 norma impone di contenere la spesa per acquisto e gestione del parco automezzi nonché per l'acquisto di buoni taxi entro l'80% della spesa sostenuta nel 2009.

La norma considera in un unico limite tutte le spese di gestione del parco auto, dall'acquisto (o noleggio) all'esercizio, da intendersi quest'ultimo comprensivo anche dei costi per carburanti.

Sicuramente una norma drastica, che, anche in ragione dell'aumento dei costi per i carburanti, costringerà ad un utilizzo maggiormente parsimonioso del parco automezzi e potrebbe indurre ad un minore rinnovamento del medesimo per favorire la spesa per la gestione delle autovetture presenti.

Anche su questa norma segnaliamo i principali orientamenti interpretativi emersi nelle pronunce della Corte dei Conti.

Descrizione	Riferimenti
Spese per veicoli diversi dalle autovetture	Non soggette alla riduzione (sez. Emilia-Romagna, n. 18/2011/PAR)
Spese per autovetture del servizio di polizia locale	Non soggette alla riduzione in quanto <i>“l'esclusione dalla limitazione della spesa relativa ai servizi istituzionali dell'ordine e della sicurezza pubblica possa estendersi anche ai servizi di polizia locale facenti capo agli enti territoriali, nella considerazione del ruolo che tali servizi hanno ormai assunto ai fini del generale presidio dell'ordine e della sicurezza pubblica”</i> (sez. Emilia-Romagna, n. 18/2011/PAR).

### 3. La Corte Costituzionale

Le regioni Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia, hanno impugnato davanti alla Corte Costituzionale l'articolo 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19 e 20 del d.l. 78/2010, sotto diversi profili, asserendo la violazione dell'autonomia delle Regioni in materia, disponendo le norme impuginate dei limiti puntuali alle singole voci di spesa.

Il Giudice delle leggi con sentenza n. 139, depositata in data 4 giugno 2012, respinge i ricorsi e accerta in termini positivi la costituzionalità delle disposizioni contenute nelle norme impuginate.

Una prima e veloce lettura, che si fosse soffermata solamente sul dispositivo della sentenza, poteva indurre in inganno facendo pensare ad un *revirement* della Corte rispetto alla sua costante

giurisprudenza in materia. La Corte infatti, come ricordato nei ricorsi delle Regioni, ha sempre riconosciuto l'illegittimità di norme che fissassero puntuali limitazioni di spesa<sup>17</sup>.

La motivazione adottata dalla Corte Costituzionale a fondamento della propria sentenza è che *“Le disposizioni in esame prevedono puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Questa possibilità è espressamente prevista dal comma 20 dell'art. 6, che precisa che le disposizioni di tale 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 Corte poi ribadisce che: *“La previsione contenuta nel comma 20 dell'art. 6, inoltre, ... va intesa nel senso che le norme impugnate 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”*.

Quindi, la Corte non cambia idea: semplicemente riconosce che la disposizione del comma 20 consente alle Regioni di calcolare cumulativamente i risparmi derivanti dall'applicazione delle norme riduttive e decidere come redistribuirli tra le varie voci.

A dire il vero i più attenti cultori della giurisprudenza costituzionale non possono essere sorpresi dalla sentenza, largamente preannunciata dalla precedente n. 182 del 2011<sup>18</sup>, resa sull'impugnazione di una legge della Regione Toscana che, non a caso, non è tra quelle che hanno presentato ricorso sull'art. 6 del d.l. 78/2010.

Se per le Regioni, le Province autonome e gli enti del SSN la questione può dirsi chiusa, cosa succede per gli enti locali (almeno quelli delle Regioni a statuto ordinario)?

Già nell'immediatezza della pubblicazione della sentenza i primi commenti<sup>19</sup> erano orientati a riconoscere che - alla luce della precedente giurisprudenza costituzionale - la medesima soluzione dovesse valere anche per gli enti locali.

La sentenza, in effetti, nel merito non è chiarissima; la Corte sembra glissare su questo aspetto, anche se espressamente sollevato nei ricorsi regionali. A titolo di esempio, nel ricorso n. 106/2010 della Regione Emilia-Romagna si legge: *“Ed è pure pacifico che la Regione è legittimata a difendere l'autonomia finanziaria e organizzativa (ogni limitazione di spesa si traduce in limitazione delle possibili scelte organizzative) dei propri enti strumentali e delle proprie società ma è anche abilitata a tutelare l'autonomia finanziaria degli enti locali (v. sentt. nn. 298/2009, 169/2007, punto 3; 95/2007, 417/2005, 196/2004 e 533/2002)”*.

---

<sup>17</sup> Corte Costituzionale, sentenze nn. 36 e 390 del 2004, nn. 417 e 449 del 2005.

<sup>18</sup> Con la sentenza n. 182 del 7 giugno 2011 è stata giudicata costituzionalmente legittima la norma recata dall'articolo 1, comma 1, della legge regionale Toscana 29 dicembre 2010, n. 65. La suddetta stabiliva: *“in applicazione della disposizione di cui all'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, la Giunta regionale, sulla base delle spese risultanti dal rendiconto per l'anno 2009, determina con proprio atto l'ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento indicate dal citato articolo 6. Tale ammontare è assicurato dalla Giunta regionale anche mediante una modulazione delle percentuali di risparmio in misura diversa rispetto a quanto disposto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 78/2010”*. La Corte, respingendo le motivazioni dell'Avvocatura dello Stato, motiva: *“L'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 ... non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica in quanto stabilisce, rispetto a specifiche voci di spesa, limiti puntuali che si applicano integralmente allo Stato, mentre vincolano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale solo come limite complessivo di spesa. Questa conclusione si fonda sulla possibilità di effettuare una duplice operazione logico-giuridica: in primo luogo, l'art. 6 citato consente un processo di induzione che, partendo da un apprezzamento non atomistico, ma globale, dei precetti in gioco, conduce all'isolamento di un principio comune; in secondo luogo, siffatto principio è idoneo al compito inverso di dedurre da esso, in modo consequenziale, ma adeguato a preservare la discrezionalità del legislatore regionale, una diversificata normativa di dettaglio. Il comma 20 dell'art. 6, infatti, autorizza le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, anzitutto, a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6”*.

<sup>19</sup> Barbiero Alberto, “Spese locali, limiti generali”, *Il Sole24Ore*, 5 giugno 2012, p. 25; Logiudice Francesco, “Regioni: limiti di spesa sì, ma solo come disposizioni di principio”, *www.altalex.com*, 7 giugno 2012, <http://www.altalex.com/index.php?idnot=18441>

A nostro parere una lettura sistematica della sentenza della Corte Costituzionale non può che deporre per l'applicabilità del comma 20 anche in favore degli enti locali.

#### 4. Conclusioni e modelli

Come anticipato in premessa, l'obiettivo del presente Focus era quello di fornire un commento alle disposizioni dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010 alla luce della sentenza n. 139/2012 della Corte Costituzionale.

In coda, però, vogliamo portare un'avvertenza: non tutti i tagli dell'articolo 6 sono uguali; non è detto che tutte le voci siano concretamente cumulabili per definire un'unica voce di risparmio lasciando all'Amministrazione la possibilità di utilizzare a proprio piacimento la parte che ancora può spendere.

Da questo punto di vista ci aiuta la già richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 182/2011, che, esaminando le disposizioni della regione Toscana, dice: *"In particolare, con riguardo alle sole spese concernenti il funzionamento della Giunta (le uniche ad essere disciplinate dalla norma impugnata, tra le molte previste dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010), si sarebbe trattato di ridurre del 10%, rispetto al 2010, indennità, compensi, gettoni, retribuzioni ed altre utilità corrisposte ai componenti di organi (art. 6, comma 3); di contenere entro il 20% del tetto raggiunto nel 2009 sia le spese per studi ed incarichi di consulenza (art. 6, comma 7), sia le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (art. 6, comma 8); di rinunciare integralmente alle spese per sponsorizzazioni (art. 6, comma 9); di ridurre al 50% del 2009 le spese sia per missioni (art. 6, comma 12), sia per la formazione (art. 6, comma 13); di restringere all'80% del 2009 le spese per la gestione delle autovetture, compresi i buoni taxi (art. 6, comma 14)".*

La stessa Corte, quindi, esclude che i risparmi derivanti dal comma 2, dal comma 5 e dal comma 6 - tutti indiretti - siano computabili insieme agli altri. Per quanto riguarda il comma 2, la ricostruzione è coerente anche con la già citata sentenza costituzionale n. 161/2012, che ha stabilito un autonomo contenuto di principio di coordinamento della finanza pubblica alla predetta norma.

Nella sezione "Modelli Operativi" completiamo il lavoro fornendo un foglio di calcolo per operare nella quantificazione dei tagli.