

Limiti alla spesa pubblica (locale) per studi e consulenze

(Dario Immordino)

Sul parametro di riferimento cui agganciare il limite del 20% alla spesa per studi e consulenze e sulla riferibilità del limite anche agli oneri che non comportano aggravio per il bilancio dell'ente le pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli enti locali, dovranno parametrare il budget destinato a studi ed incarichi di consulenza alla spesa programmata l'anno 2009 e non agli importi effettivamente erogati.

Ciò perché le disposizioni della manovra correttiva 2010 in virtù delle quali la spesa annua per queste tipologie di collaborazioni non può essere superiore al 20% di quella sostenuta per l'anno 2009, non vanno intese come riferite al criterio della cassa, e quindi alle somme effettivamente corrisposte, ma a quelle programmate.

Per quanto, invece, concerne la composizione della spesa per studi e consulenze, ai fini dell'applicazione del tetto del 20%, devono escludersi gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati.

Questa l'interpretazione fornita dalla Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione n.7/CONTR/11, avente ad oggetto l'individuazione del parametro di riferimento (cassa o competenza) e l'applicabilità alle spese per studi e consulenze finanziate mediante programmi comunitari o da privati, dei limiti contenuti nell'art. 6, comma 7 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge con la legge 30 luglio 2010, n. 122, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

Il quadro giuridico di riferimento: presupposti per l'affidamento degli incarichi Il tema dell'affidamento a soggetti estranei di incarichi (di studio, di ricerca o di consulenza) da parte delle pubbliche amministrazioni costituisce da tempo uno degli argomenti al centro dell'attenzione politico-istituzionale e dell'opinione pubblica, in relazione alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e alla garanzia della trasparenza e della meritocrazia nella selezione dei collaboratori delle ppaa.

Con riferimento agli enti locali la tematica assume ulteriori connotati di complessità, alla luce dell'esigenza di garantire un equo contemperamento tra tutela della stabilità finanziaria del sistema di finanza pubblica e garanzia dell'autonomia finanziaria ed organizzativa degli enti territoriali.

Il ricorso da parte degli Enti locali a consulenze e collaborazioni esterne altamente qualificate è consentito dall'art. 110 comma 6 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.EE.LL.), il quale prevede che "per obiettivi determinati e con convenzioni a termine" i regolamenti delle autonomie territoriali possono "prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità", nonché dall'art. 7 comma 6 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, intitolato "gestione delle risorse umane".

Quest'ultima norma dispone che " tutte le amministrazioni dello Stato, ivi comprese ... le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni" per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare

coerente con le esigenze di funzionalità dell'attività amministrativa.

In merito la giurisprudenza contabile ha chiarito che l'incarico non può essere generico o indeterminato, ma deve predeterminare specificamente i contenuti e i parametri utili per l'esecuzione della prestazione. A tal proposito appare opportuna la previsione di una norma regolamentare ad hoc, che faccia carico al responsabile del servizio competente, di formalizzare il rapporto di collaborazione esterna mediante la stipulazione di un disciplinare – inteso come atto contrattuale – in cui siano specificati gli obblighi per il soggetto incaricato

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno, attraverso il concreto riscontro (cioè con riferimento a precisi parametri quali il numero e la qualificazione professionale del personale incardinato nel servizio istituzionalmente deputato a quella attività) della carenza, sia sotto l'aspetto qualitativo che quantitativo, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico. Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa a carico del dirigente.

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata e la proroga deve essere considerata come evento del tutto eccezionale

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione. In ossequio a questa disciplina deve considerarsi illecito e produttivo di un danno ingiusto all'erario, l'incarico di collaborazione attribuito ad un professionista esterno, rispetto al quale non sia rinvenibile un ambito d'intervento connotato da un oggetto ben definito, bensì relativo ad un'attività professionale di consulenza ad ampio spettro (ad esempio "analisi e studio dei contesti amministrativi e tecnici del settore distaccato di ... , sotto l'aspetto gestionale..."), che avrebbe potuto svolgere il personale in organico (Corte dei conti – Sezione giurisdizionale Lazio – sentenza n. 83 del 18 gennaio 2011).

Quanto al compenso le modalità di quantificazione del corrispettivo devono essere predeterminate nel regolamento, e devono far riferimento a criteri di mercato o tariffe, in modo che la remunerazione sia proporzionata alla tipologia, alla qualità ed alla quantità della prestazione richiesta, così da garantire il massimo risparmio e la maggiore utilità per l'Ente.

L'amministrazione deve altresì disciplinare esaustivamente, attraverso apposite disposizioni regolamentari, le modalità di pagamento (che deve essere, comunque, condizionato all'effettiva realizzazione dell'oggetto dell'incarico) le ipotesi di recesso e di risoluzione e le clausole ritenute necessarie per il raggiungimento del risultato atteso dall'Ente, le modalità di esecuzione e di adempimento della prestazione.

Ma la previsione di uno stringente regime normativo non garantisce di per sé la conformità degli atti di conferimento ai principi di buona amministrazione, sicché la Corte dei conti ha rilevato l'opportunità di attribuire, nell'ambito della disciplina regolamentare, un potere di verifica dell'esecuzione e del buon esito dell'incarico in capo al responsabile del servizio competente. Inoltre la magistratura contabile, sia in sede di controllo che giurisdizionale, ha evidenziato la necessità di apprestare una adeguata disciplina per le ipotesi in cui i risultati della prestazione non risultino conformi a quanto richiesto dall'amministrazione nel disciplinare d'incarico o siano del tutto insoddisfacenti, prevedendo la fissazione di un termine per l'integrazione del risultato, o la possibilità per l'amministrazione di risolvere il contratto per inadempimento, ovvero di ridurre proporzionalmente il corrispettivo, ove il risultato parziale risulti di utilità per l'Ente.

Quanto al profilo “qualitativo” della prestazione, diverse circolari della Funzione pubblica e numerose pronunce e deliberazioni della giurisprudenza contabile hanno evidenziato che il requisito della comprovata specializzazione universitaria costituisce “un imprescindibile elemento di valutazione del livello di professionalità e della particolare specializzazione dell’incaricato...” (Sezione di controllo della Corte dei Conti per il Piemonte – parere n. 27 del 14 ottobre 2008), sicché le amministrazioni potranno prescindere solo in caso di stipulazione di contratti d’opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi, o da soggetti che operano nel campo dell’arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

Alla luce del delineato quadro normativo il ricorso alle collaborazioni esterne si giustifica in presenza della impellente necessità di far fronte ad una esigenza di carattere eccezionale e peculiare che comporta il ricorso a competenze specifiche non rinvenibili all’interno della struttura burocratica, poiché diversamente l’amministrazione è tenuta ad utilizzare le risorse professionali di cui dispone, oppure a tenere conto delle mutate necessità in sede di programmazione triennale dei fabbisogni, eventualmente ricorrendo alle procedure di progressione verticale od orizzontale. O, in alternativa, facendo ricorso alle procedure di mobilità, anche attraverso avvisi e procedure selettive.

Di conseguenza è necessario prevedere, come criterio generale di assegnazione degli incarichi esterni, una procedura comparativa per la valutazione dei curricula con criteri predeterminati, certi e trasparenti, in applicazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell’amministrazione sanciti dall’articolo 97 della Costituzione.

Pertanto, l’assegnazione diretta deve rappresentare una eccezione, da motivarsi di volta in volta nella singola determinazione di incarico con riferimento all’ipotesi in concreto realizzatasi, e può considerarsi legittima solo ove ricorra il requisito della “particolare urgenza” connessa alla realizzazione dell’attività discendente dall’incarico, ovvero quando l’amministrazione dimostri di avere necessità di prestazioni professionali tali da non consentire forme di comparazione con riguardo alla natura dell’incarico, all’oggetto della prestazione ovvero alle abilità, conoscenze o qualificazioni dell’incaricato.

In merito la Corte dei conti in diverse occasioni ha chiarito che non può legittimare l’esclusione della procedura comparativa il riferimento a leggi speciali regolanti settori diversi dell’azione amministrativa, quali, ad esempio, i servizi in economia o i lavori pubblici.

In proposito, a titolo esemplificativo, è stata rilevata la non conformità alla disciplina in materia delle previsioni regolamentari che escludano la procedura comparativa con riferimento ad un “tetto” di compenso, che facciano riferimento a generiche “circostanze speciali ed eccezionali”, o che consentano l’affidamento diretto nel caso in cui la “procedura comparativa sia andata deserta o la selezione dei candidati sia stata infruttuosa”, senza precisare che in tali ipotesi le condizioni previste dall’avviso di selezione non possono essere sostanzialmente modificate dall’amministrazione (Sez controllo Emilia Romagna).

Allo stesso modo deve ritenersi antigiuridico, e quindi produttivo di danno erariale, il conferimento, mediante contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di collaborazione a progetto, di incarichi aventi ad oggetto attività alle quali si possa far fronte con personale interno dell’ente, estranee ai fini istituzionali, troppo onerose in rapporto alle disponibilità di bilancio, o che si risolvano nella direzione e di gestione di una struttura amministrativa.

Ciò perché la disciplina in tema di conferimento di incarichi di consulenza da parte di enti e organismi pubblici mira a conformare l’attività e l’organizzazione amministrativa ai criteri di legalità, economicità, efficienza ed imparzialità di cui all’art. 97 della Costituzione e al principio di

sana ed efficiente gestione finanziaria di cui all'art. 81 della Carta fondamentale, precludendo la possibilità delle pubbliche amministrazioni di ricorrere a procedure che si sostanzino in sprechi di risorse.

Corollario di questi fondamentali interessi e valori di rango costituzionale è il principio secondo cui l'amministrazione deve avvalersi prioritariamente delle proprie strutture organizzative, motivo per cui deve ritenersi illecito e fonte di responsabilità il conferimento di un incarico diretto a celare sotto le mentite spoglie di consulenza un'attività che può essere svolta da personale interno dell'amministrazione e già da quest'ultima retribuito (Corte dei conti – Sezione giurisdizionale Lazio – sentenza n. 83 del 18 gennaio 2011).

In queste ipotesi, peraltro, “non vi è titolo a compensatio lucri cum damno, neppure parziale, con riferimento alle prestazioni fornite dal consulente, dalle quali l'ente danneggiato non ha tratto alcuna utilità, in ragione della non compiuta utilizzazione e valorizzazione delle professionalità interne” (Corte dei conti – Sezione giurisdizionale Lombardia – sentenza n. 627 del 2 novembre 2010)

Al fine di informare gli atti di conferimento agli inderogabili principi di trasparenza e meritocrazia l'art. 6-bis del Testo unico del pubblico impiego fa carico alle amministrazioni pubbliche di disciplinare e pubblicizzare, secondo i propri ordinamenti, le procedure comparative per l'attribuzione degli incarichi di collaborazione.

Detta disciplina non si applica tuttavia ai componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione.

Gli enti locali devono adeguare i propri regolamenti ai principi e alle regole dettate dal testo unico.

Questo regime normativo ha conosciuto una vorticoso dinamica evolutiva, caratterizzata da ripetute modifiche ed integrazioni, sia in relazione ai presupposti di legittimità per il conferimento degli incarichi, che ai vincoli di spesa.

Sotto il primo profilo l'originaria disposizione del testo unico sul pubblico impiego è stata inizialmente innovata dall'articolo 1, comma 9, secondo periodo, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, il quale prevedeva che l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, doveva essere adeguatamente motivato ed era possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari.

Tali restrizioni sono tuttavia venute meno a seguito dell'ulteriore evoluzione normativa sostanziata nelle disposizioni dell'art. 13, D.L. 10 gennaio 2006, n. 4, (soppresso dalla relativa legge di conversione) e, successivamente, nella disciplina introdotta dall'art. 32, D.L. 4 luglio 2006, n. 223, come modificato dalla relativa legge di conversione, e dal comma 76 dell'art. 3, L. 24 dicembre 2007, n. 244 e sostituito dall'art. 46, comma 1, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, modificato dalla legge di conversione.

Successivamente il regime normativo in materia è stato ulteriormente innovato dalla disciplina contenuta nell'art. 3 commi 54-57, della legge 24-12-2007 n. 244, come modificata dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, ove si prevede:

- che gli enti sono tenuti a pubblicare sul proprio sito web i provvedimenti di conferimento degli incarichi di studio o consulenza completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente

preposto;

-che gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

-che con il regolamento devono essere fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni,

-che la violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale, e che il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali;

-che le disposizioni regolamentari in materia sono trasmesse, per estratto, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione.

Ai sensi dell' art. 1 comma 42 L. 30-12-2004 n. 311 in ogni caso l'atto di affidamento di incarichi e consulenze deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con delibera 6/AUT/2008 del 14 marzo 2008, ha dettato le linee di indirizzo e i criteri interpretativi di questa disciplina, chiarendo che la trasmissione dei regolamenti degli enti locali per l'affidamento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza deve ritenersi strumentale all'esame da parte della Sezione in un'ottica di controllo collaborativo.

Dalla mancata previsione delle "ricadute dell'obbligo" la Sezione autonomie ricava che "l'efficacia delle disposizioni regolamentari non è subordinata al loro esame da parte della Corte dei conti (deve, cioè, escludersi l'effetto tipico del controllo preventivo di legittimità, che è integrativo dell'efficacia dell'atto). Il controllo della Corte è invece ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in una prospettiva non più statica (come era il tradizionale controllo di legalità e regolarità), ma dinamica, volta quindi a finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive".

I vincoli alla spesa per incarichi di collaborazione, studio e consulenza Al fine di raggiungere l'obiettivo di politica economica del contenimento della spesa corrente, il Legislatore statale, nell'esercizio della potestà di coordinamento del sistema di finanza pubblica negli ultimi anni è spesso intervenuto, a regolare la materia degli incarichi conferiti a soggetti esterni alla P.A. Attraverso una disciplina vincolistica che ha disposto riduzioni annuali delle spesa destinabile a tali affidamenti.

In particolare, attraverso le disposizioni del d.l. n. 168/2004 (cd taglia spese) il governo centrale – spingendo la propria competenza ben oltre la delineazione di necessari criteri direttivi o di complessivi limiti massimi di spesa – ha proceduto alla specificazione e alla elencazione delle tipologie di costi che gli enti territoriali avrebbero dovuto contenere entro percentuali espressamente previste. A tal fine i commi 9, 10, 11 dell'art. 1 del decreto introducevano puntuali vincoli riguardo alle spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, nonché a quelle per l'acquisto di beni e servizi.

Nello specifico il comma 9, oltre ad introdurre limiti particolarmente stringenti alla possibilità degli enti locali di conferire incarichi aventi ad oggetto studi ed attività di consulenza, riduceva, in maniera piuttosto drastica, il budget che questi enti potevano dedicare a detti rapporti di

collaborazione.

Tali disposizioni sono state impugnate da diverse regioni, sull'assunto che la disciplina introdotta dal legislatore statale, non limitandosi a porre obiettivi finanziari di contenimento della spesa pubblica, individuava, invece, in modo dettagliato ed autoapplicativo, le specifiche categorie di costi sulle quali gli enti venivano chiamati ad operare consistenti tagli, senza la possibilità di effettuare diverse ed autonome scelte all'interno dei propri bilanci, in considerazione delle funzioni – proprie, fondamentali o altrimenti attribuite – cui dette spese sono correlate, in palese violazione dell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 e dall'art. 117, terzo comma.

In merito, con la sentenza n. 417/2005, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme in questione, per contrasto con gli articoli 117, c.3, e 119 Cost, sulla base della considerazione che le stesse, ponendo un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa non si limitavano a fissare limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente, ma stabilivano vincoli che, riguardando singole voci di costo, non potevano considerarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma si sostanziano in una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti.

Più specificamente con questa pronuncia il Giudice delle leggi ha affermato il principio secondo cui il Potere legislativo centrale può <con disciplina di principio> e <per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari> disporre vincoli a carico degli enti autonomi nelle politiche di bilancio <ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa>.

Ciò perché l'obiettivo del riequilibrio finanziario, presupposto indispensabile per la riduzione del disavanzo, si fonda, a sua volta, sul "contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti".

Sicché "in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo può, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, a patto che si tratti di un limite complessivo, che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa".

Non oltre ciò può tuttavia spingersi la legge dello Stato poiché "la previsione di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione di bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa" e si risolve perciò, <in una indebita invasione [...] dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti per raggiungere quegli obiettivi> .

Ma le chiare argomentazioni del giudice costituzionale non hanno scoraggiato il legislatore statale, che, con il dl n. 78/2010 ha imposto un nuovo giro di vite sulle consulenze e sugli incarichi di collaborazione esterna anche per gli enti locali, chiamati, dal 2011, a ridurre la spesa complessiva destinata a tale scopo al 20% di quella sostenuta nel 2009.

In particolare l'art. 6, comma 7 della richiamata disciplina dispone che "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, 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”.

Il riferimento alle “pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n.196” comporta l'estensione dei tagli” agli enti locali, contemplati nella ricognizione delle pubbliche amministrazioni effettuata dall'Istat e pubblicata sulla G.U. n. 176 del 31 luglio 2009.

Tale disciplina ha suscitato seri dubbi di legittimità costituzionale, atteso che la giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo carattere incontestabile al “potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio”, ha stabilito che lo stesso può stabilire solo un “tetto” complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa..

Di conseguenza la legge statale può solo prescrivere obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per realizzarli, e deve in ogni caso lasciare agli enti autonomi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Qualora il legislatore centrale, invece, vincolasse Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, essa verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia.

Alla luce di questo orientamento deve ritenersi illegittima l'imposizione di vincoli puntuali e specifiche modalità di contenimento in relazione a singole voci di costo, perché non lascia agli enti substatali alcun margine di valutazione in ordine alle spese da ridurre, escludendo così la possibilità di effettuare autonome scelte ai fini del conseguimento dei prescritti risparmi. In presenza di vincoli eccessivamente precisi e dettagliati, infatti, agli enti territoriali non è consentito di provvedere essi stessi, in piena autonomia, a individuare le misure necessarie al raggiungimento dell'indicato obiettivo, tenendo conto delle diverse esigenze dei vari settori dell'amministrazione locale, calibrando gli interventi necessari al conseguimento di detto obiettivo in relazione alle peculiarità e alle specifiche esigenze dell'organizzazione e del bilancio.

Di conseguenza agli stessi viene preclusa la possibilità di desumere dalle disposizioni relative «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica», atteso che si tratta di norme che, per il loro contenuto, sono inidonee a esprimere tali principi. Da ciò discende un'inammissibile ingerenza nell'autonomia finanziaria locale che determina l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

Ma al di là dei profili strettamente giuridici, di legittimità costituzionale, non si è mancato di rilevare che le disposizioni di riduzione “lineare” che si applicano a partire da una certa data, si rivelano inique e fonte di ingiustificabili discriminazioni tra gli enti, atteso che si estendono in maniera indifferenziata su situazioni difformi premiando gli enti meno virtuosi che abbiano per mera occasione sostenuto un'ampia spesa per consulenze nell'anno 2009 (i quali potranno contare su un budget particolarmente elevato) e sacrificando gli enti più virtuosi che in quell'anno hanno contenuto le spese ovvero non le hanno sostenute affatto (che pagheranno l'ottemperanza ai principi di contenimento della spesa e di stabilità finanziaria con la disponibilità di un ammontare di spesa notevolmente inferiore rispetto agli altri enti) .

La Deliberazione delle Sezioni riunite: oggetto e contenuto dei vincoli alla spesa per incarichi di

In questo contesto si inserisce la Deliberazione n. 7/CONTR/11, sull'individuazione del parametro di riferimento (cassa o competenza) e sull'applicabilità alle spese per studi e consulenze finanziate mediante programmi comunitari o da privati, dei limiti contenuti nell'art. 6, comma 7 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge con la legge 30 luglio 2010, n. 122, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" in virtù del quale la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza non può essere superiore al 20% di quella sostenuta per l'anno 2009".

Riguardo al primo profilo la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 6 del 10 gennaio 2011, ha rilevato che "il taglio percentuale della spesa si riferisce non a quella stanziata, ma a quella effettivamente sostenuta, cioè impegnata, anche se non erogata nell'anno di riferimento".

In merito l'iter logico-argomentativo seguito dalle Sezioni riunite prende le mosse dalla interpretazione teleologica dell'enunciato normativo, fondata sulla considerazione che "appare evidente che, la ratio della disposizione" è quella di incidere sulla programmazione della spesa per le collaborazioni a carattere intellettuale, imponendone una razionalizzazione rispetto allo status quo ante.

Di conseguenza, in ragione del fisiologico scarto temporale fra l'affidamento dell'incarico e il pagamento del corrispettivo concordato, "assumere a riferimento il dato di cassa relativo all'anno 2009 potrebbe non essere funzionale alle esigenze di contenimento della spesa sottesa al decreto legge n. 78 del 2010".

In altri termini, posto che la norma intende conformare la pianificazione da parte degli enti autonomi del conferimento di incarichi di collaborazione alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, il suo naturale riferimento non può che essere la spesa programmata, giacché quella effettivamente erogata dipende da una serie di variabili e "circostanze fortuite" (provvedimenti giurisdizionali, necessità di ricalibrare l'oggetto o la complessità della prestazione, o di riparametrare l'utilità dell'amministrazione ecc) che possono sfuggire al controllo degli enti.

L'assunto di fondo è che, dato che l'ammontare dei compensi erogati come corrispettivo di attività di studio e consulenza in un determinato anno può non coincidere con le somme programmate, e che l'importo relativo non dipende esclusivamente dalla volontà dell'amministrazione, porre un limite preciso e stringente alle somme effettivamente pagate dalle amministrazioni territoriali potrebbe rivelarsi una soluzione inefficiente ed aleatoria.

Sicché il concetto di "spesa sostenuta nell'anno 2009 deve riferirsi alla spesa programmata per la suddetta annualità".

Un altro dei profili più complessi e controversi della nuova disciplina è costituito dal perimetro applicativo dei vincoli di spesa. In tal senso la formulazione della norma che riferisce il tetto di spesa a tutti gli incarichi per studi e consulenze, ma tralascia il settore delle collaborazioni autonome, occasionali coordinate e continuative e gli incarichi di ricerca, ha generato notevoli dubbi interpretativi.

In merito la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha escluso dal novero delle spese soggette a riduzione le collaborazioni coordinate e continuative gli incarichi di ricerca e le consulenze talmente specialistiche da non poter essere affidate a professionalità interne all'Amministrazione, mentre le Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva hanno

negato la riferibilità dei tagli ai costi sostenuti per gli “esperti del Sindaco” (figura prevista e disciplinata in relazione all’ordinamento siciliano dall’art. 14 della legge regionale 7/1992), nominati per coadiuvarlo nell’attività di programmazione e di indirizzo dell’attività amministrativa, tipica dell’Organo di direzione politica, e pertanto chiamati a fornire prestazioni non assimilabili a quelle richieste ai consulenti “ordinari”, e comunque estranee allo svolgimento di funzioni di natura gestionale, affidate ai dirigenti ed al personale amministrativo.

Entrambe le deliberazioni fondano la limitazione dell’ambito di operatività dei vincoli imposti dal legislatore statale su una interpretazione letterale della locuzione “studi e incarichi di consulenza” e sulla constatazione che la limitazione della spesa da destinare a rapporti di collaborazione esterna è strumentale a “valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni” e ad evitare sprechi di risorse derivanti da inutili duplicazioni di attività, motivo per cui devono ritenersi escluse dal relativo ambito di applicazione le ipotesi in cui la prestazione di supporto demandata all’extraneus faccia riferimento ad attività non comprese nella sfera gestionale ed amministrativa tipicamente affidata ai dipendenti dell’amministrazione.

Per quanto invece concerne la composizione della spesa per studi e consulenze le Sezioni riunite ritengono “che debbano escludersi dal computo gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati. Diversamente si finirebbe con l’impedire le spese per studi o consulenze, seppur integralmente finanziate da soggetti estranei all’ente locale (stante la provenienza comunitaria, statale o privatistica delle risorse), in ossequio al principio della universalità del bilancio ed al rispetto del tetto di spesa programmato. Il tetto di spesa per studi e consulenze non avrebbe la funzione di conseguire dei risparmi sul bilancio del singolo ente, ma di ridurre tout court, le spese connesse a suddette prestazioni, a prescindere dall’impatto sul bilancio dell’ente”.

Mentre invece la finalità della nuova disciplina non è quella di escludere tout court, ma di razionalizzare, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, il ricorso delle amministrazioni pubbliche a queste forme di collaborazione, al fine di conformarne l’utilizzo alle esigenze di equilibrio stabilizzazione del sistema di finanza pubblica e ai principi di buon andamento di cui agli artt. 81 e 97 Cost.

Entro queste coordinate, infatti, il ricorso a professionalità esterne altamente qualificate può contribuire notevolmente a incrementare le competenze e le conoscenze dell’ente locale, e quindi a migliorare la qualità dell’azione amministrativa e la idoneità della funzione pubblica a soddisfare le esigenze, i bisogni e gli interessi della collettività di riferimento.

Motivo per cui “non v’è ragione di includere nel computo delle spese per studi e consulenze quanto finanziato con le risorse dianzi indicate. Pertanto le spese per studi e consulenze alimentate con risorse provenienti da enti pubblici o privati estranei all’ente affidatario, non devono computarsi nell’ambito dei tetti di cui all’art. 6, comma 7 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito in legge con la legge n. 122 del 2010”.