

ALL 5

Al Presidente del Consiglio Comunale

La sottoscritta, Roberta Maria Avola Faraci, sindaco,

in base all'interpretazione dell'art.1 comma 141 della legge di stabilità 2012 n. 228,

propone

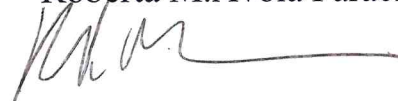
il seguente emendamento alla bozza di bilancio di previsione 2013:

trasferimento di € 30.000,00 dall'intervento "trasferim.c/capit.Istituti Compensivi"
all'intervento "acquisti arredi-attrezzature per Istituti Compensivi"

Piovasco, 27.06.2012

Il Sindaco

Roberta M. Avola Faraci



MAGGIOLI EDITORE - Bilancio e Contabilità**L'applicazione dei limiti sulle singole tipologie di spesa: il caso dell'acquisto di mobili e arredi (art.1, comma 141, legge di stabilità n. 228/2012)**

A. Scheda (La Gazzetta degli Enti Locali 2/5/2013)

Tra i molteplici limiti che colpiscono singole tipologie di spese, la legge di stabilità 228/2013 ha aggiunto una riduzione del 20% della spesa sostenuta in media negli anni 2010-2011 per l'acquisto di mobili e arredi (1). Il vincolo si aggiunge ad altri, ancora vigenti, stabiliti dal d.l. 78/2010 che riguardano le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, che non possono superare l'ammontare del 20% per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità (2). Altri limiti insistono su studi ed incarichi di consulenza, tema ampiamente trattato, e sulle spese per automezzi. In termini di applicazione pratica, e delle possibili casistiche l'interpretazione da dare, in linea con le indicazioni più ricorrenti negli ultimi anni da parte degli organi di controllo, è che il limite abbia carattere generale, non prevedendo cioè eccezioni se non per norma di legge o in casi molto specifici.

Al successivo comma 144, viene infatti specificato che "Le disposizioni dei commi da 141 a 143 non si applicano per gli acquisti effettuati per le esigenze del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza". Si può quindi escludere da tale limite gli acquisti specificamente destinati agli uffici della Polizia locale, della Protezione civile, e per servizi sociali e sanitari "svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza". Quest'ultima locuzione fa pensare ad acquisti di specifici arredi e ausili legati più all'utenza assistita che alla dotazione degli uffici competenti. Ulteriore esenzione è il caso espressamente citato dal comma 141: "salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l'ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione del presente comma". Occorre cioè che il collegio dei revisori certifichi che i nuovi mobili e arredi consentono un risparmio nella conduzione dell'immobile maggiore della riduzione di spesa che si dovrebbe applicare (20% della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011). Anche in questo caso, dovrà essere fatta una motivata analisi economica che dimostri come tali risparmi siano ottenibili dal mancato taglio e li quantifichi. Ciò potrà avvenire coinvolgendo sia l'ufficio tecnico, l'Ufficio Controllo di gestione nonché il Servizio utilizzatore delle dotazioni. Ad esempio uno studio che quantifichi la riduzione del tempo/lavoro necessario all'istruttoria delle pratiche legata ad un nuovo layout degli uffici. Le moderne tecniche di analisi organizzativa come quelle della *lean organization* o della *qualità totale* danno grande importanza alla qualità e disposizione degli ambienti di lavoro.

Altro caso si pone nel caso si pone per gli **arredi necessari ad opere di nuova realizzazione, o collegati a ristrutturazioni e ampliamenti**. Nel caso ad esempio di un nuovo asilo nido o di un impianto sportivo il limite del 20% della spesa per l'acquisto di mobili ed arredi costituenti la "prima dotazione" di un'opera di nuova realizzazione, fa venir meno la "funzionalità" stessa dell'opera stessa e l'impossibilità di renderla fruibile per i servizi alla collettività. In questo caso non ci può esimere quindi dal valutare che la limitazione degli acquisti in oggetto comporterebbe un danno pari alle risorse già destinate a finanziare il quadro economico dell'opera, oltre che il mancato servizio di prestazioni che potrebbe essere afferenti a funzioni fondamentali dell'ente locale. In tali casi è ragionevole sostenere che l'acquisto di universalità di beni mobili effettuati a completamento di investimenti e finanziati al titolo 2° del bilancio, possano non rientrare nei limiti suddetti.

Di ausilio a problematiche relative agli arredi per nuove opere, è il **parere del sezione di controllo della Lombardia n. 123/2013**. Nel parere in oggetto il Sindaco di Martinengo *chiede se ai sensi dell'art. 1, comma 7, della legge n. 228 del 24.12.2012 dove stabilisce che «le risorse disponibili per gli interventi recati dalle autorizzazioni di spesa di cui all'elenco n. 2, allegato alla presente legge, sono ridotte per ciascuno degli anni 2013, 2014, 2015 e successivi per gli importi ivi indicati»*. Tra gli

interventi volti a ridurre le autorizzazioni di spesa vi è il comma 141 ...omissis. Nello specifico l'ente ha approvato il progetto definitivo esecutivo delle opere complementari da eseguirsi presso l'immobile di proprietà comunale e all'interno del quadro economico dell'opera sono inseriti gli importi per l'arredamento dell'immobile, il quale sarà destinato a nuova sala consiliare, biblioteca e sala polifunzionale. La conclusione dei lavori e acquisizione dunque anche degli arredi, era prevista nel 2013 ma l'importo dell'intera opera, arredi compresi è stato correttamente impegnato nell'esercizio 2012. La sezione Lombardia risponde con una dotta analisi della definizione: **"effettuare spese"** contenuta nel comma in oggetto. In sintesi la Corte ricorda che attualmente per gli enti locali vige un sistema di contabilità finanziaria per competenza. Pertanto, *se l'impegno per l'acquisto degli arredi è stato legittimamente ed integralmente effettuato nel bilancio per l'anno 2012 e se l'impegno è stato riportato come residuo passivo per l'anno 2013, la spesa non dovrà essere computata ai fini del rispetto del tetto di spesa imposto dal vincolo di finanza pubblica in esame.* Anche questo criterio sarà quindi utile alla determinazione del tetto di spesa per mobili e arredi

Il limite in oggetto appartiene senz'altro a quella tipologia di vincoli specifici che sono stati in passato oggetto di pronunciamento da parte della Corte Costituzionale. E' risaputo che la Suprema Corte si è recentemente espressa in tema di legittimità di vincoli così puntuali nei confronti degli enti locali con le sentenze n. 139/2012 e la n. 173/2012. In particolare la sentenza n. 139/2012 si è occupata dei limiti posti dall'art. 6 del d.l. 78/2010 confermandone la legittimità a patto che, anche gli enti locali, possano inquadrate in un limite complessivo e non puntuale il tetto di spesa da rispettare (3). Gli enti possono quindi, determinare un tetto complessivo, dato dall'applicazione dei singoli vincoli e monitorarne il totale. Certo occorre, oltre che una precisa scelta dell'organo di governo (delibera di giunta), la capacità di gestire contabilmente questo "tetto unico". Spesso infatti tali spese sono attribuite nel Piano Esecutivo di Gestione a vari responsabili e in vari capitoli di bilancio complicando ancor più il monitoraggio contabile. Anche l'Anci in una sua nota interpretativa ha indicato che "I vincoli di riduzione in termini percentuali su singole voci di spesa previsti dalla normativa statale non operano in modo cogente e diretto. Le singole norme statali che impongono alle autonomie locali tagli puntuali e precise misure riduttive della spesa sono costituzionalmente legittime nella misura in cui si consideri vincolante solo il limite complessivo posto. Ciascun Ente soddisfa il vincolo di legge garantendo un risparmio complessivo non inferiore a quello derivante dall'applicazione delle singole misure, ben potendo definire autonomamente gli importi e le percentuali di riduzione sulla singola voce di spesa, con ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa".

Va detto che nella realtà operativa, gli organi di controllo, come la Corte dei conti non hanno pienamente recepito questa possibilità, tanto che i questionari dei Revisori (previsti dall'art. 1, commi 166-168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266) riportano i singoli dettagli delle voci di spesa da ridurre. Inoltre si ha notizia di enti che si siano avvalsi di questa possibilità del "tetto unico", a fronte della quale la sezione regionale competente della Corte dei conti ha chiesto formali chiarimenti. Indice di una certa diffidenza a questo approccio contabile.

Si ritiene comunque che il criterio previsto dalla Corte costituzionale non possa applicarsi per analogia al limite in oggetto su mobili e arredi. Ciò in quanto la sentenza 139/2010 riguardava l'art. 6 del d.l. 78/2010 e come ribadito in precedenza, i vincoli hanno valenza generale mentre le deroghe devono essere specifiche. Trattandosi quindi di diversa tipologia di spesa e di norma successiva alla sentenza il vincolo del comma 141 dovrà essere singolarmente applicato.

L'articolarsi dei tetti di spesa su singole voci di bilancio rende sempre più contabilmente complessa e organizzativamente oneroso il controllo dei singoli vincoli. Spesso essi sono di difficile interpretazione e producono diseconomie o addirittura riduzioni della produttività nella gestione dei servizi. Inoltre contribuiscono ad una visione sempre più frammentaria della contabilità contraria ai principi di autonomia stabiliti per la finanza locale. Si auspica che le regole future si ispirino ad un contenimento delle risorse pubbliche per macro aggregati che consentano la necessaria elasticità di gestione tipica di tutte le organizzazioni.

(1) Art. 1, comma 141, legge 228/2012: Ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, negli anni 2013 e 2014 le amministrazioni pubbliche inserite nel

conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l'ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione del presente comma. La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

(2) Art. 6, comma 8: 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...

(3) **Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»** (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009). **La disciplina dettata dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 – come questa Corte ha chiarito con la richiamata sentenza n. 182 del 2011 – soddisfa la suddetta condizione. 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».**