



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 23 febbraio 2011

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 14 febbraio 2011 con la quale il Sindaco del Comune Cusago (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per

l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cusago;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Cusago ha posto alla Sezione un quesito del seguente tenore: <<considerato che la norma, art. 6, comma 8, Legge 122/10, lascia profili di incertezza sulle spese da individuare come "relazioni pubbliche", se siamo tenuti a tagliare in misura dell'80% rispetto al 2009 le spese preventivate come incarico (esterno) ad addetto stampa/portavoce e giornalino comunale (dovendosi annoverare la stessa tra le spese per "relazioni pubbliche").

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Cusago rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Sotto il profilo della legittimazione attiva dell'ente che ha richiesto il parere in epigrafe, non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie,

previsto dall'art. 123 della Costituzione (come modificato dall'art. 7 l. cost. n. 3/2001), i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta può essere presa in esame.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge;

nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, sussumibile in interrogativi di portata generale ed astratta, rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica. Il quesito, infatti, concerne l'interpretazione di disposizioni finanziarie relative al contenimento della spesa, e dunque tendenti al concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare, la Sezione osserva che la decisione da parte dell'Amministrazione di provvedere o meno a determinate tipologie di spese è frutto di una valutazione propria dell'ente medesimo, nel rispetto delle previsioni legali, rientrante nelle prerogative esclusive dei relativi organi decisionali, anche in ossequio a prudenti regole di sana gestione finanziaria e contabile. Parimenti, le definitive qualificazioni dei relativi presupposti costituiscono ambito riservato alle scelte dell'Ente.

Alla luce di detta premessa, il Comune, nell'adottare la scelta cui fa riferimento nell'istanza di parere, potrà tenere conto dei principi generali enunciati nel presente parere.

In particolare, con riferimento all'attività di predisposizione del giornalino comunale, in questa sede è sufficiente richiamare quanto già affermato da questa Sezione nel proprio parere n. 1076 del 23 dicembre 2010, nel quale, per un caso analogo, si è osservato che i limiti *ex art. 6, comma 8, d.l. n. 78/2010* afferenti le "*spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza*" non ricomprendono gli oneri a carico dell'Amministrazione funzionali a promuovere la conoscenza dell'esistenza e delle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte della collettività.

Infatti, l'efficace erogazione di un servizio presuppone *ex se* un'adeguata informazione sul servizio medesimo, in modo da consentire ai cittadini di usufruire effettivamente dei servizi erogati dall'amministrazione.

D'altra parte, al di là di tale osservazione di comune esperienza, sotto un profilo teorico, gli studi di finanza pubblica che hanno approfondito le modalità di misurazione dell'azione amministrativa nell'ambito del controllo sulla gestione hanno sottolineato la necessità di puntuali indicatori di efficienza ed efficacia, trattandosi – come più volte

ricordato dalla Sezione - di obblighi giuridici diretti corollari dell'art. 97 Cost. (cfr., da ultimo, Corte Cost. n. 335/2010, secondo cui *"l'art. 97 Cost. impone la costruzione, sul piano legislativo, di un modello di pubblica amministrazione che ispiri costantemente la sua azione al rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza ed imparzialità. Si tratta di regole che conformano, all'interno, le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa"*).

A questo proposito, è nota la distinzione tra indicatori di prodotto (*output*), quale risultato delle singole prestazioni svolte nell'erogazione del servizio, e di effetto (*outcome*), *sub specie* di esito durevole e globale sulla condizione dell'utente che ha usufruito del servizio.

Entrambe le tipologie richiedono necessariamente un'adeguata comunicazione da parte dell'ente pubblico, essendo centrale - seppur con diversa "gradazione" - la figura dell'utente fruitore dell'attività amministrativa, al fine di conseguire soddisfacenti *standards* di efficacia ed efficienza come detto normativamente imposti.

Dunque, con riferimento all'attività di predisposizione del giornalino comunale, si può concludere che <<i>limiti ex art. 6 comma 8 del D.L. 78 del 2010 non si riferiscono e non comprendono gli oneri a carico dell'Amministrazione funzionali a promuovere la conoscenza dell'esistenza e della modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte della collettività>> (così, anche LOMBARDIA/89/2011/PAR del 21 febbraio 2011).

Diversamente, con riferimento alla più generale attività di "addetto stampa/portavoce" -a cui si fa riferimento dell'istanza di parere-, occorre osservare che quando detta attività non si esaurisce nel servizio di informazione dell'utenza, in ordine alle attività poste in essere dal Comune, essa va collocata nell'area delle collaborazioni autonome. Conseguentemente, con riferimento all'incarico di "addetto stampa/portavoce" trovano applicazioni i vincoli di spesa introdotti dal comma 7 dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010 (convertito nella l. n. 122/2010) che statuisce quanto segue: *"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'art. 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 di 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"*.

Dunque, con riferimento, all'attività di "addetto stampa/portavoce", l'ente comunale non può programmare e destinare una spesa "superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009".

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

28 febbraio 2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)