



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

composta dai Magistrati:

| | |
|---------------------------|-------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua | Presidente |
| dott. Gianluca Braghò | Referendario |
| dott. Massimo Valero | Referendario |
| dott. Alessandro Napoli | Referendario (relatore) |
| dott.ssa Laura De Rentiis | Referendario |

nella camera di consiglio del 14 settembre 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 n. 14462 del 19.07.2011 (prot. corte conti n. 5738 del 20.07.2011) con la quale il Comune di Vimodrone (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla richiesta proveniente dal Comune di Vimodrone (MI);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

PREMESSO CHE

Con nota n. 14462 del 19.07.2011 (prot. corte conti n. 5738 del 20.07.2011) il Comune di Vimodrone (MI) formula a questa Sezione un quesito in ordine all'interpretazione dei limiti di natura finanziaria previsti dall'articolo 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010, e dall'art. 27 comma 1 del d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008, con riguardo alla materia delle "relazioni pubbliche".

Più nel dettaglio, l'Amministrazione comunale chiede di sapere se la spesa per la stesura e per la distribuzione del periodico comunale e del bilancio di mandato si possa considerare non soggiacente ai limiti di natura finanziaria previsti dalle sopracitate disposizioni.

Il Sindaco ritiene, infatti, che la stesura del bilancio di mandato, così come del giornalino comunale, siano finalizzati alla mera informazione dei cittadini circa la natura dei servizi offerti sul territorio, per poter poi valutarne la soddisfazione anche ai sensi dei principi sanciti dal d.lgs. n. 150/2009; informazione da intendersi come piena e completa iniziativa di pubblica comunicazione senza la quale i cittadini non sarebbero informati adeguatamente sulle attività e sui servizi istituzionali dell'ente.

Il bilancio di mandato, osserva il Comune, deve essere considerato come il punto di riferimento di tutte le attività e della soddisfazione o meno dei cittadini circa la qualità dei servizi, per consentire all'Amministrazione di poter tener conto delle preferenze dei cittadini nell'impostazione di nuove politiche in virtù anche dei vincoli finanziari imposti dalle decisioni del governo centrale.

In materia, l'ente locale richiama i precedenti pareri della Sezione n. 88/2011 e n. 111/2011 relativi all'art. 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010.

Residua, però, in capo alla Civica Amministrazione un dubbio interpretativo legato al fatto che la materia delle "relazioni pubbliche" viene disciplinata sia dall'art. 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010 sia dall'art. 27 del d.l. n. 112/2008 laddove si riferisce alla "spesa per la stampa delle relazioni".

Ciò detto, il Sindaco chiede di sapere se:

- a) i limiti previsti dalla normativa del 2008 nota come "tagliacarta" siano da considerarsi, in astratto, superati da quelli previsti dal d.l. n. 78/2010 riguardando aspetti analoghi;
- b) in subordine se, nell'ipotesi di contestuale vigore dei due citati limiti di spesa *ex art. 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010 ed ex art. 27 comma 1 del d.l. n. 112/2008*, gli oneri per il periodico comunale e per il bilancio di mandato siano in concreto esclusi da tali restrizioni in base a quanto argomentato nei pareri della Sezione (n. 88 e n. 111 del 2011) sopra indicati.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Comune di Vimodrone (MI), la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Vimodrone (MI) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 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 e 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: 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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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 ulteriori 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 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 fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o 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 risulta ammissibile oltre che sul piano soggettivo anche sul piano oggettivo, concernendo la latitudine applicativa di disposizioni di matrice finanziaria limitative delle spese correnti degli enti locali.

MERITO

In via preliminare, la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto delle disposizioni in materia è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione.

Quest'ultima, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi ermeneutici della materia, spettando, comunque, all'autonomia dell'ente locale individuare le eventuali tipologie di spese da assoggettare alla disciplina normativa in questione.

Il primo quesito posto dal Comune di Vimodrone (MI) riguarda il

rapporto esistente in astratto tra due disposizioni normative, ossia l'art. 27 comma 1 del d.l. n. 112/2008 e l'art.6 comma 8 del d.l. n. 78/2010, in relazione alla materia delle relazioni pubbliche.

In sostanza, il Collegio è chiamato a vagliare se operi un concorso di norme, con la conseguente applicazione di entrambi i divieti, oppure se l'art. 27 comma 1 del d.l. n. 112/2008 sia stato implicitamente derogato dal successivo art. 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010.

Questa seconda ipotesi interpretativa potrebbe derivare dall'applicazione del c.d. "criterio cronologico" quale canone per risolvere antinomie tra più disposizioni operanti nella "stessa materia", con prevalenza di quella emanata successivamente ed abrogazione implicita della norma precedente, oppure del criterio di specialità laddove l'art. 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010 disciplinasse in modo più puntuale la medesima fattispecie regolata in via generale dall'art. 27 comma 1 del d.l. n. 112/2008.

Orbene, il Collegio propende in astratto per la contestuale applicazione di entrambe le norme in oggetto, per le ragioni nel prosieguo illustrate.

Ai sensi dell'art. 27 (rubricato "*taglia-carta*") comma 1 del d.l. n. 112/2008, *"al fine di ridurre l'utilizzo della carta, dal 1° gennaio 2009, le amministrazioni pubbliche riducono del 50% rispetto a quella dell'anno 2007, la spesa per la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti e distribuita gratuitamente o inviata ad altre amministrazioni"*.

L'art. 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010 statuisce che *"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'art. 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"*.

Non vi è chi non veda come le due citate disposizioni differiscano per la ratio legis nonché per la latitudine oggettiva della relativa disciplina, con conseguente esclusione sia del fenomeno dell'abrogazione implicita derivante dal criterio cronologico, sia di un rapporto di specialità in senso proprio.

Per quanto concerne la finalità perseguita è indubbio il comune scopo di contenimento della spesa; peraltro, è parimenti noto che tali esigenze di risparmio rappresentano un connotato proprio della complessiva legislazione giuscontabile degli ultimi anni.

Tale generale finalità di risparmio, però, non implica *ex se* che l'art. 6 comma 8 del d.l. 78/2010, quale disposizione cronologicamente successiva (tra l'altro, riferita a varie attività tra cui le relazioni pubbliche – *amplius infra*), disciplini “la medesima materia” dell'art. 27 comma 1 del d.l. n. 112/2008 (relativo alle pubblicazioni cartacee).

Diverge lo scopo più specificamente perseguito dal limite di spesa e l'ambito del conseguente “disvalore” legale: l'art. 27 comma 1 del d.l. n. 112/2008 promuove la dematerializzazione da parte dell'Amministrazione mediante strumenti telematici, atteso il parametro di riferimento legato alle spese “cartacee”; l'art. 6 comma 8 del d.l. 78/2010 riduce gli oneri complessivamente derivanti dallo svolgimento di alcune attività delle P.A. a prescindere dalle modalità utilizzate, essendo il parametro legato all'oggetto dell'attività e non alla sua “forma”.

In altri termini, l'art. 27 comma 1 del d.l. n. 112/2008 – come enfaticamente evidenziato dalla rubrica “*taglia – carta*” - intende incidere sulle spese per consumi intermedi (“*riducono .. la spesa per la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti e distribuita gratuitamente o inviata ad altre amministrazioni*”), incentivando l'utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche, senza necessariamente limitare l'attività oggetto di divulgazione (come detto telematica e non più cartacea). In questo senso appare significativa la più puntuale disposizione del comma successivo, ai sensi del quale “*al fine di ridurre i costi di produzione e distribuzione, a decorrere dal 1° gennaio 2009, la diffusione della Gazzetta Ufficiale a tutti i soggetti in possesso di un abbonamento a carico di amministrazioni o enti pubblici o locali è sostituita dall'abbonamento telematico..*”. L'art. 27 del d.l. n. 112/2008 si raccorda, sotto lo specifico profilo del contenimento della spesa, con l'art. 2 del d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82 (codice dell'amministrazione digitale) secondo cui “*lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione*”, nonché con l'art. 3 bis della l. n. 241/1990, ai sensi del quale “*per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati*”.

Al contrario, l'art. 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010 ponendo un tetto di spesa pari al 20% di quanto sostenuto nel 2009 per determinate funzioni

(relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza) incide direttamente sullo svolgimento delle medesime, ancorando – come detto - un giudizio di “disvalore finanziario” alle spese *ex se* derivanti da tali attività, e non ad una modalità (sia essa cartacea o telematica).

Passando alla latitudine oggettiva della relativa disciplina, il diverso spettro applicativo delle due norme si evince dal fatto che il tetto *ex art.* 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010 opera complessivamente tra più tipologie di spesa: infatti, è possibile compensare al suo interno le varie voci, superando il limite del 20% per le relazioni pubbliche ma compensando tale sfioramento con un corrispondente maggior risparmio, ad esempio, nelle mostre o nei convegni.

In sintesi, per quanto concerne il primo quesito, il Collegio ritiene che l'art. 27 comma 1 del d.l. n. 112/2008 e l'art. 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010 rappresentino, in astratto, due limiti di spesa concorrenti, da rispettare congiuntamente da parte delle Amministrazioni pubbliche.

Viene, dunque, in rilievo il secondo interrogativo che la Civica Amministrazione avanza nell'ipotesi in cui la Sezione propenda per la contestuale vigenza di entrambe le norme: esso attiene alla possibilità di escludere, in concreto, le spese sostenute per la stesura e per la distribuzione del periodico comunale nonché del bilancio di mandato dai due “tetti” suindicati.

Sotto il profilo del limite di spesa *ex art.* 27 comma 1 del d.l. n. 112/2008, l'importanza delle citate pubblicazioni in termini di informazione dei cittadini circa la natura dei servizi offerti sul territorio non consente di escluderle da tale tetto di legge.

Infatti, in linea di principio le finalità informative relativa al quesito in oggetto sono compatibili con i vincoli “taglia-carta”, in quanto la Civica Amministrazione potrà provvedervi con strumenti informatici, ad esempio attraverso il sito *Internet* del Comune, in luogo dei tradizionali supporti cartacei.

Più articolato si presenta, invece, il vaglio sull'estensione dell'art. 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010 in relazione alle due fattispecie in oggetto (come detto, periodico comunale/bilancio di mandato).

Per quanto concerne il periodico comunale, la Sezione ribadisce l'orientamento per cui le limitazioni *ex art.* 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010 non comprendono gli oneri a carico dell'Amministrazione strettamente funzionali a promuovere la conoscenza dell'esistenza e delle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte della collettività (del. n. 1076/2010 nonché, proprio

con riferimento all'esclusione delle spese per la pubblicazione di un notiziario periodico comunale, del. n. 118/2011).

Per quanto riguarda il bilancio di mandato, il Collegio rammenta – anche alla luce dei recenti provvedimenti attuativi in materia di “federalismo fiscale” (in particolare cfr. il d.lgs. cosiddetto “premi e sanzioni”) – il preciso obbligo legale di rendicontazione alla collettività, che si inserisce in un processo democratico di matrice costituzionale di formazione e divulgazione degli atti fondamentali dell'ente: le relative spese possono, dunque, essere escluse dall'alveo dell'art. 6 comma 8 del d.l. n. 78/2010.

A questo proposito, più in generale, la giurisprudenza contabile ha escluso dalla limitazione imposta dall'art. 6 citato tutto ciò che risulta essere un adempimento obbligatorio per legge, quali ad esempio le pubblicazioni obbligatorie sulla Gazzetta Ufficiale (Sez. Toscana, parere n. 183/2011).

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

L'Estensore
(Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il
20 settembre 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)