

Deliberazione n. 233/2014/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 17 dicembre 2014.

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Visto l'articolo 17, comma 31, e il decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre

2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Calderara di Reno (Bo), pervenuta a questa Sezione in data 10 novembre 2014;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 56 del 10 dicembre 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2014 il relatore Riccardo Patumi;

Fatto

Il Sindaco del Comune di Calderara ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto le spese sostenute per la pubblicazione e la diffusione di un giornalino comunale, nonché il vincolo gravante sulle stesse, ai sensi dell'art 6, commi 7 ed 8 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (rubricato "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Si trascrive integralmente la richiesta:

"Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, comma 7 e 8 del d.l. 78 del 31.5.2010 convertito nella legge 30.7.2010 n. 122, dal 2011, i Comuni non possono effettuare spese per un ammontare superiore al 20% delle spese sostenute per l'anno 2009, con riferimento rispettivamente alle spese per studi ed incarichi ed alle spese

relative a relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità.

Alla luce dei chiarimenti forniti sia dalla Corte costituzionale che da codesta spettabile Corte sulla vincolatività per gli enti locali:

-delle disposizioni in termini di limiti complessivi alla spesa;

- sull'applicabilità del suddetto limite anche alla spesa per "giornalino comunale", quale spesa rientrante nel più generale ambito delle spese oggetto di limitazione,

si chiede

- se sia corretto, come questa Amministrazione ritiene, sommare le spese afferenti agli studi e consulenze (comma 7), alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità (comma 8) anno 2009 e fissare il tetto massimo spendibile, in ciascun esercizio finanziario, nel 20% del suddetto ammontare;

- se sia corretto, come questa Amministrazione ritiene, detrarre dal limite così determinato le spese per le entrate derivanti da specifici finanziamenti inerenti le diverse tipologie di spesa.

Si chiede, per il giornalino comunale, se sia corretto, come questa Amministrazione ritiene, detrarre dalle spese (redazione, stampa, diffusione) le entrate derivanti dalla vendita di spazi riservati nel giornalino stesso alle inserzioni pubblicitarie, quali "finanziamenti specifici di provenienza privata" inerenti la suddetta spesa".

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1.1 L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a comuni, province e città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Il quesito è ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmesso con lettera a firma del sindaco, rappresentante legale dell'ente ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

1.2.1 Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 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.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". E' stato, altresì, precisato, che "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Di recente, la Sezione delle autonomie, mediante la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti

precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

1.2.2 Sulla base di quanto precede, la Sezione ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile anche sul piano oggettivo, in quanto *"risulta connesso alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (Sezioni riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

2. Merito

2.1 Il Comune istante domanda innanzitutto se possa sommare gli importi sostenuti nell'anno 2009 per studi e incarichi di consulenza, con quelli sostenuti, sempre nel medesimo anno, per

relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, per poi fissare il tetto massimo di spesa, per le suddette tipologie, nel 20% dell'ammontare complessivo.

Chiede, inoltre, se dal limite in tal modo determinato sia possibile detrarre le entrate derivanti da specifici finanziamenti, nonché quelle conseguenti alla vendita di spazi pubblicitari del giornalino.

2.2 Preliminarmente, occorre operare una ricognizione del quadro normativo.

2.2.1 Il citato d.l. n. 78/2010, mediante l'art. 6, commi 7 ed 8, ha disposto quanto segue:

7. "...a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza...sostenuta dalle pubbliche amministrazioni...non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nell'anno 2009...".

8. "A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche... 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...".

Per completezza, è necessario ricordare che la Corte costituzionale, con sentenza 4 giugno 2012, n. 139, ha interpretato le disposizioni vincolistiche di cui all'art. 6 in analisi, nel senso che le stesse "non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali...", i quali, pertanto, sono liberi "di rimodulare in modo discrezionale, nel rispetto del limite complessivo, le percentuali di riduzione...(delle)...voci di spesa contemplate nell'art. 6".

In seguito, la Sezione delle autonomie di questa Corte, mediante deliberazione n. 26/SEZAUT/2013/QMIG del 30 dicembre 2013, ha ulteriormente esteso la discrezionalità, per gli enti locali, di operare compensazioni, nel rispetto del tetto complessivo di spesa risultante dall'applicazione dei singoli coefficienti di riduzione per consumi intermedi, previsti da norme dettate in materia di coordinamento della finanza pubblica. In particolare, la Sezione delle autonomie ha considerato legittimo che lo stanziamento in

bilancio, riferito alle diverse tipologie di spese soggette a limitazione, avvenga in base alle necessità istituzionali dell'ente, ritenendo che il comune possa operare compensazioni tra gli importi calcolati nel rispetto dei vincoli di legge, anche al di là delle voci previste dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010¹.

2.2.2 Il d.l. 31 agosto 2013, n. 101, rubricato "*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*", convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, all'art. 1, comma 5, ha stabilito che "*la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza...sostenuta dalle amministrazioni pubbliche...non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80 per cento del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75 per cento dell'anno 2014, così come determinato dall'applicazione della disposizione di cui al comma 7 dell'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78...*".

2.3 E' utile operare una breve ricognizione della più rilevante giurisprudenza di questa Corte in materia di spese di pubblicità e rappresentanza.

2.3.1 Innanzitutto il magistrato contabile, nell'esercizio della funzione di controllo, ha evidenziato che le spese finalizzate a pubblicare e a diffondere un "giornalino comunale" sono soggette al regime vincolistico di cui all'art. 6, comma 8, a meno che non abbiano ad esclusivo oggetto forme di pubblicità a beneficio della cittadinanza previste dalla legge come obbligatorie (così le Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 50 del 21 settembre 2011).

2.3.2 L'ente locale, quindi, salvo il ricorrere della circostanza evidenziata, deve rispettare i vincoli imposti dall'art. 6, comma 8 alle spese per pubblicità e rappresentanza.

Nella nozione di pubblicità sono ricomprese le attività mediante le quali l'ente porta all'esterno della propria struttura notizie, anche riconducibili alle proprie finalità istituzionali, come quelle riguardanti la comunicazione istituzionale o le informazioni funzionali alla promozione dei servizi pubblici e delle modalità di fruizione degli stessi da parte della collettività (Sezione regionale di

¹ Nello specifico, il principio di diritto enunciato dalla Sezione delle autonomie ha avuto ad oggetto la possibilità di operare compensazioni tra i vincoli di cui al citato art. 6 del d.l. n. 78/2010, ed i limiti introdotti alle spese per l'acquisto di mobili e arredi, dall'art. 1, comma 141, della l. 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013).

controllo per la Puglia, deliberazione n. 53 del 18 aprile 2012, la quale richiama espressamente la pronuncia delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 50/2011).

Le spese di rappresentanza, invece, sono effettuate allo scopo di promuovere l'immagine o l'azione dell'ente pubblico, mediante attività rivolte all'esterno².

2.4 Non pare rilevante, ai fini del presente parere, approfondire la problematica riguardante la riconducibilità delle spese per la pubblicazione di un giornalino comunale alle spese di pubblicità, oppure a quelle di rappresentanza, essendo comunque le due tipologie soggette al medesimo regime vincolistico, di cui al citato art. 6, comma 8.

E' importante, al contrario, sottolineare come non sempre l'ente locale possa legittimamente utilizzare le pubbliche risorse allo scopo di inviare pubblicazioni alla cittadinanza. Come questa Sezione ha già evidenziato³, infatti, dette pubblicazioni, per essere giudicate legittime, non devono essere finalizzate a propagandare l'immagine dei vertici politici, in quanto in tal caso non costituirebbero legittime spese di rappresentanza, ma integrerebbero un danno all'Erario

2.5 E' ora possibile fornire una risposta alle due richieste di parere.

2.5.1 Non vi è dubbio che l'Ente locale, sulla base della richiamata sentenza n. 139/2012 della Corte costituzionale, possa operare compensazioni tra le singole voci di spesa sottoposte a riduzione dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010, nel rispetto del limite complessivamente previsto; le previsioni di cui all'art.6, infatti, costituiscono mere disposizioni di principio, dettate ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Tuttavia, contrariamente a quanto prospettato nella richiesta di parere, il Comune non può procedere sommando le spese sostenute nell'anno 2009, afferenti agli studi e consulenze (di cui al

² Per un approfondimento, si rimanda al "Monitoraggio delle spese di rappresentanza sostenute dagli enti locali della Regione Emilia-Romagna nell'anno 2011", approvato da questa Sezione regionale, con deliberazione n. 271, del 24 ottobre 2013.

³ Deliberazione n. 271/2013, cit., par. 7, ove è evidenziato che diversi giornalini comunali esaminati da questa Sezione in occasione del monitoraggio, sono risultati al limite della legittimità, pubblicizzando i servizi offerti dall'amministrazione e le iniziative intraprese ma, al contempo, offrendo agli organi di vertice, mediante interviste e reportage fotografici, uno spazio non giustificato dall'esigenza informativa in favore dell'ente.

comma 7), a quelle per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità (individuate dal comma 8), per poi fissare la somma impegnabile "in ciascun esercizio finanziario" (per usare le parole dell'Ente locale), nel 20% del suddetto ammontare. Il regime vincolistico *de quo*, infatti, è stato ulteriormente aggravato dal legislatore statale, mediante l'art. 1, comma 5, del d.l. n. 101/2013 (come già evidenziato al paragrafo 2.2.2), che ha inciso sul disposto di cui all'art. 6, comma 7, prevedendo che la spesa per studi ed incarichi di consulenza "*...non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80 per cento del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75 per cento dell'anno 2014*". In pratica, il limite per le voci *de quibus* per l'anno 2014 è pari al 16% rispetto all'ammontare delle spese sostenute nell'anno base 2009, mentre per il 2015 sarà del solo 12%, sempre in rapporto al 2009.

L'ente locale, quindi, può operare compensazioni tra le diverse voci di spesa, dopo aver applicato correttamente i singoli coefficienti di riduzione previsti dal legislatore ed avere, conseguentemente, individuato il tetto complessivo di risorse erogabili.

2.5.2.1 La seconda questione, relativa alla possibilità di escludere, ai fini del calcolo dei limiti di cui all'art. 6, commi 7 e 8, le spese oggetto di specifici finanziamenti, è stata oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte, le quali si sono pronunciate con deliberazione n. 7 del 7 febbraio 2011. In particolare, è stato evidenziato che "*con riferimento alla composizione della spesa per studi e consulenze è da ritenere che debbano escludersi dal computo gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati...(omissis)...atteso che le suddette spese, ove inserite in un proficuo quadro programmatico, possano incrementare le competenze e le conoscenze dell'ente locale, non v'è ragione di includere nel computo delle spese per studi e consulenze quanto finanziato con le risorse dianzi indicate*".

Questa Sezione non ravvisa ragioni per discostarsi dall'interpretazione accolta dalle Sezioni riunite che, seppur dettata specificamente con riferimento alle spese di cui al comma 7 dell'art.

6, deve, per comunanza di *ratio*, applicarsi anche a quelle prese in esame dal successivo comma 8.

2.5.2.2 Il principio enunciato dalle Sezioni riunite sembra, inoltre, poter essere applicato anche ai proventi conseguenti alla vendita di spazi pubblicitari del giornalino comunale.

L'esclusione dal calcolo di tali risorse di provenienza privata, infatti, non preclude il raggiungimento del fine sottostante la normativa vincolistica in analisi, che è quello di ridurre l'impatto di una specifica spesa (nel caso specifico, di pubblicità o di rappresentanza) sul bilancio dell'ente.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Calderara di Reno ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 17 dicembre 2014.

Il presidente
f.to (*Antonio De Salvo*)

Il relatore
f.to (*Riccardo Patumi*)

Depositata in segreteria il 17 dicembre 2014.
Per il direttore di segreteria
f.to (*Annarita Sinigaglia*)

