

Deliberazione n. 59/2015/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 5 marzo 2015

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali, 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 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

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 Noceto (Pr), pervenuta a questa Sezione in data 26 gennaio 2015;

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

Vista l'ordinanza presidenziale n. 9 del 26 febbraio 2015, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 5 marzo 2015 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Noceto (Pr) ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere, avente ad oggetto la corretta individuazione delle spese per "relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza", di cui all'art. 6, comma 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.

In particolare, il Sindaco istante ha domandato *"se in tale nozione rientrano, e se siano legittime, le spese inerenti a:*

a) acquisto e spedizione di biglietti di benvenuto ai nuovi residenti accompagnati da note esplicative sui servizi, anche peculiari, che l'Amministrazione offre ai cittadini, con riferimento ai vari Assessorati competenti, e se non rientrano tali attività, piuttosto,

fra le funzioni attribuite al Comune;

b) acquisto e spedizione di biglietti augurali ai nuovi nati accompagnati dalla citazione del diritto, ed al corrispondente obbligo per i Comuni (superiori ai quindicimila abitanti), di porre a dimora un albero per ciascun albero (...);

c) acquisto e spedizione di biglietti augurali in occasione di nomine e festività (es. natalizie e pasquali) ad autorità/personalità, autorità governative a livello provinciale, soggetti esterni particolarmente qualificati in quanto istituzionalmente rappresentativi degli enti cui appartengono, di enti locali, istituzioni o di enti di rilievo sociale, politico, economico, culturale e sportivo, singoli cittadini, ecc.;

d) manifesti in occasione delle ricorrenze nazionali (27 gennaio – giornata della memoria (...) Natale, Pasqua);

e) manifesti informativi relativi a manifestazioni di carattere sociale, culturale ed educativo;

f) acquisto e spedizione di opuscoli ai neo diciottenni contenenti la riproduzione testuale della Costituzione repubblicana, tenuto conto che rientra nelle funzioni del Comune anche la divulgazione dei diritti civili e degli obblighi (...);

g) spedizione condoglianze a cittadini emeriti ed illustri, pubblicazione di necrologi per autorità ex sindaci, consiglieri, dipendenti, invio telegrammi ad autorità e privati”.

Ritenuto in

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1.1 L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza

di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

1.2 In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per i comuni, il sindaco (per le province, il presidente).

1.3 In relazione all'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto degli orientamenti espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., ex plurimis, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo, in quanto verte sull'interpretazione di una disposizione di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012), impone alle pubbliche amministrazioni misure di contenimento delle spese aventi ad oggetto relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza.

Quanto poi alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere presenti, altresì, il carattere della generalità e dell'astrattezza, nei limiti in cui possono essere indicati principi interpretativi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; infine, non vi è interferenza con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

2. Merito

2.1 Preliminarmente, occorre operare una breve ricognizione del **quadro normativo**.

Il citato d.l. n. 78/2010, tramite l'art. 6, comma 8, ha disposto quanto segue:

"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...".

La Corte costituzionale, mediante sentenza 4 giugno 2012, n. 139, ha chiarito che le disposizioni vincolistiche di cui all'art. 6 in analisi "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. 78/2010.

2.2 E' ora necessario **definire le categorie di spesa oggetto della richiesta** di parere, la quale fa riferimento, come già evidenziato, a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza.

2.2.1 Le situazioni portate all'attenzione di questo Collegio da parte del Sindaco di Noceto esulano, "*icto oculi*", dalle spese per **convegni e mostre** che, pertanto, non costituiscono oggetto della presente pronuncia.

2.2.2 Per quanto concerne le **relazioni pubbliche**, è possibile richiamare la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia, n.53 del 4 aprile 2012, che le riconduce alla gestione dei rapporti e delle comunicazioni tra un'organizzazione e il suo pubblico, al fine sia di crearne un'immagine positiva, che di ottenere consenso e sostegno per il suo operato e i suoi scopi. Sempre secondo la citata Sezione regionale, "la nozione così enucleata sotto il profilo contenutistico presenta profili di sovrapposibilità con il concetto di pubblicità, poiché le relazioni pubbliche si attuano non solo attraverso la predisposizione e lo

svolgimento di variegati eventi, ma anche tramite l'organizzazione di conferenze stampa e la gestione dell'ufficio stampa, situazioni queste cui normalmente si ricorre anche nel campo della pubblicità”.

2.2.3 Le **spese di pubblicità** sono ben state delimitate dalla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte, n. 50 del 21 settembre 2011, secondo la quale rientrano nel concetto di pubblicità tutte le attività mediante le quali l'ente locale porta all'esterno della propria struttura notizie, anche se riconducibili alle proprie finalità, 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.

2.2.4 La nozione di **spese di rappresentanza** è stata ricostruita da questa Sezione regionale di controllo, nell'ambito della deliberazione n. 271/2013/VSGO del 24 ottobre 2013, recante il controllo-monitoraggio sulle spese di rappresentanza sostenute dagli enti locali dell'Emilia-Romagna nell'anno 2011 (alla quale si rimanda per una più approfondita disamina della materia). In particolare, le spese di rappresentanza sono quelle effettuate allo scopo di promuovere l'immagine dell'ente pubblico, mediante attività rivolte all'esterno. Al centro di tale tipologia di spese si pone quindi lo scopo promozionale dell'immagine dell'ente. Peraltro, secondo la costruzione accolta, le spese di rappresentanza non sono necessariamente indirizzate ad autorità, ma possono avere tra i propri destinatari anche la cittadinanza.

2.2.4.1 La recente pronuncia della Sezione regionale di controllo per le Marche, n. 202/2014/VSG, del 23 dicembre 2014 (in sede di esame sulle spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali), dopo aver richiamato la citata deliberazione n. 271/2013 di questo Collegio, ha considerato preferibile una diversa e più ristretta nozione di attività di rappresentanza, ritenendo che da quest'ultima esulino le spese “erogate nell'ambito dei normali rapporti istituzionali a favore di soggetti che, ancorché esterni all'Ente stesso, non siano rappresentativi degli organismi di appartenenza”.

2.2.4.2 Questo Collegio, tuttavia, non ravvisa ragioni per discostarsi dal proprio indirizzo, per una serie di ragioni, qui di seguito brevemente esposte.

Il legislatore non dà una definizione dell'attività di rappresentanza; pertanto, sembra preferibile partire dalla **nozione comunemente accolta**, cioè quella di un'attività avente lo scopo di offrire all'esterno un'immagine positiva di un determinato soggetto.

L'ambito delle spese di rappresentanza rilevante per gli enti pubblici sembra dover tendenzialmente coincidere con quello individuato per gli enti di natura privatistica (ai fini fiscali); ciò in mancanza di specifiche ragioni per differenziare le due nozioni. Orbene, la Corte di cassazione ha più volte ribadito che le spese di rappresentanza costituiscono spese affrontate da un soggetto per iniziative volte ad accrescere il proprio prestigio e la propria immagine, distinguendole dalle spese di pubblicità. Mediante le spese di pubblicità, infatti, è perseguito il diverso scopo di promuovere prodotti, marchi e servizi, perseguendo una diretta finalità promozionale e d'incremento commerciale (da ultimo, Cassazione civile, Sez. VI, n. 16812 del 24 luglio 2014).

Da considerare, inoltre, che il **codice Siope** avente a oggetto l'acquisto di beni per spese di rappresentanza, fa espresso riferimento ad una "Spesa relativa all'acquisto di beni per spese di rappresentanza (ad esempio generi di ristorazione, medaglie, coppe, targhe, libri celebrativi, ecc.)", in tal modo ricomprendendo anche articoli, quali le coppe, che sembrano con ogni evidenza non essere destinati a soggetti rappresentativi degli organismi di appartenenza, bensì alla cittadinanza.

2.3 E' possibile ora, sulla base della definizione delle categorie di spesa rilevanti ai fini del presente parere, rispondere alla richiesta del Sindaco di Noceto. La necessaria premessa è che alcune spese, in concreto, si trovano al confine tra due o più categorie (spese di rappresentanza, di pubblicità, di funzionamento e per attività culturali). In ogni caso, è importante innanzitutto distinguere tra le spese che possono essere sostenute dagli enti locali e quelle che, al contrario, se effettuate, determinerebbero un danno all'erario; in secondo luogo, occorre distinguere tra le spese oggetto del regime vincolistico di cui all'art. 6, comma 8 del d.l. n. 78/2010 (in particolare, spese di rappresentanza e di pubblicità) e quelle ad esso estranee (tra esse, le spese di funzionamento e per attività culturali). La distinzione tra spese per pubblicità e di rappresentanza, invece, non rileva ai fini dell'accertamento del rispetto della

normativa vincolistica, posto che dette categorie sono soggette al medesimo limite di cui al citato art. 6, comma 8. In ogni caso, giova ricordare che, in base al glossario dei codici gestionali Siope, l'inserimento di una spesa come per pubblicità dovrebbe essere residuale rispetto alla considerazione della stessa come di rappresentanza, in quanto le prime sono definite come "Spese per pubblicità a fini istituzionali (escluse quelle di rappresentanza)":

2.3.1 Tra le spese oggetto della richiesta, quelle concernenti l'acquisto e la spedizione di **biglietti di benvenuto ai nuovi residenti**, corredate da note esplicative sui servizi e i **biglietti augurali ai nuovi nati**, accompagnati dalla citazione dell'obbligo per i comuni di porre un albero per ciascun neonato, possono rientrare, alternativamente, tra le spese di pubblicità o di rappresentanza.

2.3.2 Sono da inserire nell'ambito di queste ultime, le spese di acquisto e spedizione di **biglietti augurali** in occasione di nomine e festività, indirizzati ad autorità o a singoli cittadini (ove rivolte a quest'ultima categoria di destinatari, purché nel rispetto di un criterio di ragionevolezza, ad esempio per formulare gli auguri ai centenari).

2.3.3 Le **spese per manifesti**, in occasione di ricorrenze nazionali, a parere di questo Collegio, sono da ricomprendere nell'ambito delle spese di pubblicità.

2.3.4 I **manifesti informativi relativi a eventi** di carattere sociale ed educativo dovrebbero essere considerati, più propriamente, spese di pubblicità piuttosto che di rappresentanza. Qualora gli eventi *de quibus* siano di carattere culturale, le relative spese potrebbero altresì essere inserite tra quelle per attività culturali.

2.3.5 Le spese per acquistare e spedire **opuscoli ai neo diciottenni contenenti la riproduzione della Costituzione**, costituiscono spese di pubblicità.

2.3.6 Le spese per **telegrammi e pubblicazione di necrologi** riferite a ex sindaci, consiglieri e dipendenti, non solo non possono annoverarsi tra quelle di rappresentanza, ma, ove sostenute, determinano altresì un danno all'erario, poiché i destinatari delle stesse non sono esterni all'ente. Diversamente, ove rivolte ad autorità e cittadini emeriti, sono legittime e costituiscono spese di

rappresentanza.

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 Noceto (Pr) e 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 5 marzo 2015.

Il presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore

f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 18/03/2015

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

