



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 73/2019/SRCPIE/PAR

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.ssa	Ilaria CIRILLO	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario relatore

nell'adunanza del giorno 19 settembre 2019

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Moncalieri (TO)** formulata con nota pervenuta in data 9 agosto 2019 per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;
Udito il relatore, Referendario Dott. Marco Mormando;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Moncalieri (TO) chiede a questa Corte di indicare se "ricorrono le limitazioni di cui all'art. 6, comma 8, del D.L. 78/2010 qualora l'Ente partecipi, attraverso l'erogazione di un contributo a parziale copertura delle spese, ad un progetto, presentato da un'associazione del territorio nell'ambito di un bando ad evidenza pubblica, volto alla realizzazione di un periodico di informazione rivolto alla comunità in cui sia previsto, fra l'altro, anche uno spazio/notizie che promuovono alcune comunicazioni dell'Ente quando queste ritenute dall'Associazione di interesse pubblico".

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, 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.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene dal Sindaco del Comune di Moncalieri che, in quanto rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; la stessa, inoltre, risulta inviata tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, inerenti all'interpretazione della

normativa in tema di contabilità pubblica. Si rammenta in proposito che le Sezioni riunite, nella deliberazione n. 54 del 2010, hanno delineato l'ambito oggettivo dell'attività di controllo, alla luce della successiva evoluzione normativa, identificando una nozione "dinamica" di contabilità pubblica in grado di comprendere non solo la gestione del bilancio, ma anche la sana gestione finanziaria degli enti e gli equilibri di bilancio.

L'attività consultiva, inoltre, come ribadito anche in numerose delibere di questa Sezione (*ex multis* deliberazione n. 131/2016; n. 240/2017; n. 19/2018; n. 93/2018; n. 29/2019), non può riguardare la valutazione di casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Parimenti l'esclusione dell'intervento consultivo della Corte su fattispecie concrete, suscettibili di diventare o di essere già oggetto di cognizione da parte della Procura della Corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, previene qualunque interferenza in concreto con le competenze di altri organi giurisdizionali.

Con riguardo al quesito formulato con la richiesta di parere in esame, il collegio precisa che la decisione di provvedere o meno a determinate tipologie di spese compete all'Ente e deve discendere da valutazioni rientranti nelle prerogative esclusive dei relativi organi decisionali, nel rispetto delle previsioni di legge, nonché dei principi di sana gestione finanziaria e contabile. Rispetto alle norme richiamate nella richiesta in esame, dunque, la definitiva qualificazione, in concreto, dei relativi presupposti applicativi è di spettanza dell'Amministrazione interessata.

Tuttavia il collegio ritiene di poter fornire indicazioni di principio volte a coadiuvare quest'ultima nell'esercizio delle sue funzioni.

Nei limiti precisati, la richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo

MERITO

1. Si premette che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Ciò posto, si evidenzia che il quesito formulato dal Comune di Moncalieri riguarda il limite di spesa posto dal legislatore con l'art. 6, comma 8, del D.L. n. 78 del 2010 (convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010) per il quale "[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".

Nello specifico, viene richiesto se ricorrano le limitazioni di cui al predetto articolo "qualora l'Ente partecipi, attraverso l'erogazione di un contributo a parziale copertura delle spese, ad un progetto, presentato da un'associazione del territorio nell'ambito di un bando ad evidenza pubblica, volto alla realizzazione di un periodico di informazione rivolto alla comunità in cui sia previsto, fra l'altro, anche uno spazio/notizie che promuovono alcune comunicazioni dell'Ente quando queste ritenute dall'Associazione di interesse pubblico".

2. La formulazione del parere è preceduta dal richiamo di due pronunce della Corte dei conti da cui sembrerebbero emergere orientamenti differenti sull'ambito di operatività del limite di spesa previsto dalla predetta normativa.

In particolare, viene richiamata in primo luogo la deliberazione n. 142 del 15 marzo 2011 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia nella parte in cui afferma che "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 delle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte della comunità".

Viene poi richiamata la deliberazione n. 50/CONTR/2011 del 21 settembre 2011 con cui le Sezioni riunite in sede di controllo hanno precisato che "l'esclusione dal novero delle spese soggette a limitazione può essere assentita per le sole forme di pubblicità previste dalla legge come obbligatorie. L'ulteriore esclusione, infatti, di quelle relative alla c.d. pubblicità istituzionale porterebbe inevitabilmente a privare il precetto della finalità di risparmio previste, in ragione principalmente dell'ampiezza delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni previste all'art. 1, comma 5, della legge n. 150 del 2000 e dell'assenza per gli enti locali, a differenza di quel che accade per le

amministrazioni dello Stato, di momenti di direttiva e di programmazione a livello centrale da parte di un soggetto terzo (Presidenza del Consiglio) rispetto al ramo di amministrazione che sostiene la spesa. Del resto va anche evidenziato come una qualsiasi scelta di contenimento della spesa sia suscettibile, per sua natura, di produrre effetti negativi sull'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa".

Al riguardo si evidenzia che, con la seconda deliberazione, le Sezioni riunite in sede di controllo si sono pronunciate su una questione di massima rimessa dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna con deliberazione n. 18/2011/PAR al fine di dirimere un contrasto interpretativo formatosi tra gli orientamenti espressi da altre Sezioni regionali di controllo (tra cui quella per la Lombardia) in ordine all'esatta portata applicativa dei commi 7 e 8 dell'art. 6 del D.L. n. 78 del 2010.

Si rammenta che l'art. 17, comma 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 prevede che "[a]l fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite".

La deliberazione n. 50/CONTR/2011 è stata adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo proprio nell'esercizio di tale potere di orientamento generale per cui la stessa assume una portata prevalente rispetto alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo adottate prima di tale pronuncia, come nel caso di specie. La stessa deliberazione proietta i suoi effetti anche sugli orientamenti successivi espressi dalle Sezioni regionali di controllo, che si conformano alle questioni di massima risolte dalle Sezioni riunite, ferma restando la possibilità di sollevare una nuova questione di massima in presenza di aspetti valutativi ulteriori rispetto a quelli già considerati dall'Organo centrale. Circostanza che non ricorre nel caso concreto non sussistendo aspetti per i quali questa Sezione ritenga di doversi discostare dall'orientamento espresso dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

3. Chiarito tale aspetto, si rileva preliminarmente la genericità del testo del parere formulato dall'Ente nel punto in cui si afferma che il periodico di informazione che verrebbe realizzato dall'associazione presente sul territorio verrebbe previsto uno spazio

per la pubblicazione di *"alcune comunicazioni dell'Ente quando queste ritenute dall'Associazione di interesse pubblico"*.

Da tale formulazione non si evince la tipologia di informazioni che verrebbero inserite nel periodico, peraltro a discrezione dell'Associazione realizzatrice del progetto editoriale.

Ferma restando tale criticità, e richiamando gli ambiti di ammissibilità del parere in precedenza esposti, per cui rientra nell'autonoma valutazione dell'Ente la definitiva qualificazione, in concreto, dei presupposti applicativi delle norme in esame, si riepilogano, di seguito, alcuni orientamenti espressi dalla Corte dei conti per delineare l'ambito di applicazione delle limitazioni di spesa previste dall'art. 6, comma 8, del D.L. n. 78 del 2010.

4. Con determinazione n. 483/SRCPIE/PAR, del 19 dicembre 2012, questa Sezione regionale di controllo ha chiarito che *"quanto alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, si ritengono non assoggettate ai limiti di cui al citato comma 8 dell'art. 6 D.L. n. 78/2010 quelle spese legate ad attività connesse a competenze proprie dell'Ente ovvero a specifici programmi diretti al perseguimento di particolari e predeterminate finalità sviluppati nel corso degli anni in settori di propria competenza. Vanno invece fatti rientrare nella nozione normativa di 'spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza', quelle spese riconducibili, genericamente, alle relazioni pubbliche o alla rappresentanza, svolte in modo episodico e comunque al di fuori di uno specifico programma che rientri nelle competenze dell'ente locale (cfr. Sezione Lombardia n. 116/2011); - quanto alla spesa di pubblicità, contemplate nel medesimo comma 8 cit., si sono pronunciate le SS.RR. (del. n. 50 del 21 settembre 2011), che hanno accolto una interpretazione estesa anche alle spese dirette a promuovere la conoscenza dell'esistenza e delle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte della collettività (c.d. pubblicità istituzionale), escludendo dalla limitazione le sole forme di pubblicità previste dalla legge come obbligatorie"*.

5. Per altro verso, si evidenzia che la circostanza che la spesa verrebbe sostenuta sotto forma di contributo ad un'associazione territoriale non muta la natura della stessa spesa, di cui si dovrà valutare, ai fini della sua corretta qualificazione, l'effettivo impiego, anche se avviene per il tramite di altro organismo.

6. I predetti orientamenti costituiscono i riferimenti per delineare l'ambito di applicazione del più volte citato comma 8 dell'art. 6 del D.L. n. 78 del 2010, fermo restando che la qualificazione in concreto della fattispecie riferita dal Comune è di

esclusiva spettanza dell'Ente che, qualora pervenga all'adozione di provvedimenti che comportino tali spese, sarà tenuto ad evidenziare in motivazione, oltre ai presupposti di legge, la legittimità e la congruità delle stesse spese, unitamente al rispetto dei limiti previsti dal comma 8 cit. qualora operanti.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del giorno 19 settembre 2019.

Il Relatore

F.to Dott. Marco Mormando

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 23/09/2019

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola Mendoza