



La CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 5 ottobre 2017, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera prot. 18374/2017 del 16 settembre 2017 - trasmessa tramite nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 103 del 18 settembre 2017, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 20 settembre 2017 con il n. 0003969-20/09/2017-SC_LIG-T85-A - con la quale il Sindaco del Comune di Cairo Montenotte (SV) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 41 del 5 ottobre 2017 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO IN FATTO:

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Cairo Montenotte ha formulato una richiesta di parere in tema di spese di rappresentanza.

Nello specifico, in via preliminare il Sindaco istante ha richiamato succintamente alcuni requisiti individuati da precedenti decisioni della Corte dei conti come necessari ai fini della legittimità di tale genere di spesa, ovvero: la congruità e sobrietà della spesa; l'inerenza a fini istituzionali; la destinazione al finanziamento di manifestazioni ufficiali, idonee ad ottenere l'attenzione di ambienti qualificati o dei cittadini; l'eccezionalità della spesa rispetto all'ordinaria attività amministrativa; l'individuazione dello specifico interesse pubblico perseguito; la riconducibilità della spesa agli organi di vertice dell'Amministrazione.

A mente di ciò viene dunque chiesto se possa essere considerato come spesa di rappresentanza il contributo concesso alla Pro Loco per il pagamento degli oneri SIAE relativi ad una manifestazione, nonché, in generale, se i contributi concessi alla Pro Loco o ad altra associazione operante nel territorio comunale per il finanziamento delle ordinarie attività o di una manifestazione programmata possano essere comprese sempre tra le spese di rappresentanza.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.
2. Quanto al profilo dell'ammissibilità oggettiva del quesito formulato, si reputano invece necessarie alcune precisazioni.

L'ambito della funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ha costituito oggetto di diverse pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), le quali si sono occupate di delineare la nozione di "materia di contabilità pubblica" impiegata dalla disposizione suddetta e di

individuare gli ulteriori caratteri che le richieste di parere devono presentare per poter essere utilmente vagliate.

Secondo i criteri ermeneutici così definiti, il compito delle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva non può ritenersi esteso fino a ricomprendere la valutazione di ogni profilo di legittimità riguardante le attività degli enti che abbiano, comunque, riflessi di carattere finanziario e che in particolare comportino, direttamente o indirettamente, una spesa con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle relative scritture di bilancio. Se così fosse, l'attività consultiva in questione andrebbe ad estendersi a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, determinando l'immissione della Corte nei processi decisionali concreti degli enti e, in definitiva, la non prevista sua trasformazione in organo di consulenza generale delle autonomie locali. In sostanza, dunque, il rilascio di pareri in materia di contabilità pubblica non può comportare l'esame e la valutazione di tutte le questioni, gli elementi e circostanze di fatto che possano incidere sulla legittimità dell'azione amministrativa e che, invece, possono costituire oggetto di considerazione da parte della stessa Corte dei conti nell'esercizio del diverso ambito funzionale del controllo o nello svolgimento della funzione di giudice delle responsabilità erariali.

E' stato pertanto precisato che, ai fini della loro ammissibilità, le questioni poste dagli enti locali istanti devono involgere profili concernenti l'esatta applicazione o interpretazione delle norme e principi che compongono la disciplina prettamente contabile degli enti locali, oppure, in alternativa, devono investire quelle materie (quali la spesa di personale, l'attività di assunzione, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, eccetera) che sono ugualmente ricondotte all'oggetto della contabilità pubblica in virtù della considerazione ad esse riservata dal legislatore nazionale nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica finalizzato al conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario e di riduzione della spesa pubblica complessiva, nonché per la significativa influenza delle relative statuizioni normative sulla gestione finanziaria e sulla composizione della spesa degli enti locali.

Tanto premesso, con riferimento al caso di specie e avuto riguardo alla descritta

modalità di formulazione dei quesiti, si osserva che, in questa sede consultiva, questo Collegio non può pronunciarsi in ordine alla questione se le menzionate spese per contributi a favore della Pro loco possiedano o debbano possedere tutti i requisiti di legittimità individuati dalla Corte dei conti con riferimento all'effettuazione di spese di rappresentanza. Ciò, beninteso, fermo restando il compito di questa stessa Sezione di svolgere invece tale tipo di valutazioni nell'ambito delle verifiche *a posteriori* sul prospetto contenente l'elenco delle spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo dell'Ente e trasmesso ai sensi dell'articolo 16, comma 26 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

La richiesta di parere pervenuta risulta, quindi, oggettivamente ammissibile soltanto nei limiti in cui sia invece diretta ad appurare se le specifiche spese in questione rientrano nel campo di applicazione delle disposizioni di legge statale che, in funzione di coordinamento della finanza pubblica, hanno stabilito vincoli e limiti finanziari per le spese di rappresentanza o, come subito si vedrà, per altre tipologie di spese.

3. Ed infatti, venendo al merito, si osserva anzitutto che la questione della facoltà per gli enti locali di erogare contributi a soggetti associativi operanti nel territorio e, in particolare, a favore di Pro Loco, è già stata vagliata dalla giurisprudenza contabile in rapporto sia con l'articolo 6, comma 9, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, che preclude alle amministrazioni pubbliche in generale la possibilità di effettuare spese per sponsorizzazioni, sia con l'articolo 4, comma 6, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui impedisce agli enti di diritto privato di cui agli articoli 13 e 42 del codice civile che forniscono servizi a favore di un'amministrazione pubblica, anche a titolo gratuito, di ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche (cfr. ad esempio, Sezione controllo Lombardia, deliberazioni n. 89/2013/PAR e n. 226/2013/PAR, Sezione controllo Abruzzo, deliberazione n. 346/2012/PAR).

E' stato al riguardo chiarito che non rientrano nell'ambito di applicazione delle suddette disposizioni le forme di sostegno economico assicurate dagli enti locali ad enti

e/o associazioni (come ad esempio le Pro Loco), che svolgono in favore della cittadinanza attività riconducibili alle finalità istituzionali dell'ente locale, realizzando in questo senso quelle forme di esercizio mediato delle funzioni amministrative che dovrebbero essere anzi favorite in base al principio di sussidiarietà "orizzontale" enunciato dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione. Con questi presupposti, dunque, gli enti locali possono deliberare contributi a favore di tali soggetti terzi in relazione alle iniziative ritenute utili per la comunità amministrata senza trovare impedimento o limiti a tale facoltà nelle disposizioni sopra richiamate, sia pur nel rispetto in concreto dei principi che regolano il legittimo e corretto svolgimento delle proprie potestà discrezionali (in tema viene in particolare rilievo l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 in cui è previsto che *"La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi."*).

4. Il tenore letterale della richiesta di parere impone ora di valutare se ad una conclusione analoga possa giungersi con riferimento ad altra disposizione dettata dal legislatore statale in ottica di razionalizzazione delle spese delle pubbliche amministrazioni, ovvero il comma 8 dello stesso art. 6, d.l. n. 78 del 2010 già menzionato, il quale prevede, con decorrenza dall'anno 2011, un limite finanziario alla possibilità di effettuare *"spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza"* (che, precisamente, non possono risultare annualmente superiori al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità).

Riguardo all'ambito di applicazione di tale ultima norma, sono stati resi dalla magistratura contabile diversi pareri che, in assenza di definizioni legislative espresse, si sono proposti di individuare l'esatto oggetto delle spese sottoposte a limite, pur non mancando di sottolineare come ben potrebbero riscontrarsi profili di sovrapposibilità tra le diverse nozioni riferibili alle diverse tipologie delle spese stesse (cfr. per tutte la recente deliberazione n. 139/2017/PAR della Sezione regionale controllo Lombardia, in

cui sono richiamate numerose altre deliberazioni di varie Sezioni).

Per restare entro l'oggetto del quesito proposto, è qui sufficiente ricordare in estrema sintesi come, in tali pronunce precedenti, sono state qualificate come "spese di rappresentanza" di un ente locale quelle riconducibili all'esigenza di favorire la conoscenza all'esterno delle attività istituzionali erogate o di accrescere il prestigio dello stesso nel contesto sociale in cui si colloca.

Ciò posto, e aderendo all'impostazione generalmente seguita (cfr. anche la deliberazione n. 86/2016/PAR della Sezione regionale controllo Lazio) per cui le spese di rappresentanza si qualificano come tali "*non tanto in ragione dei relativi oggetto e contenuto, quanto per gli scopi che le connotano*", deve ritenersi che le spese di cui verte l'istanza di parere in questione, ovvero le erogazioni di contributi concessi ad una Pro Loco o ad altra associazione operante nel territorio comunale, siano esse destinate genericamente al finanziamento delle ordinarie attività oppure, più specificamente, alla copertura dei costi (ad esempio, gli oneri SIAE) relativi ad una manifestazione programmata, di norma non presentano i sopra delineati caratteri finalistici che contraddistinguono le spese di rappresentanza, bensì sono dirette a concorrere allo svolgimento di attività ritenute utili per la comunità amministrata e riconducibili alle finalità istituzionali dell'ente locale, tanto da poter essere considerate come connesse al concreto esercizio, sia pure in forma mediata, di specifiche funzioni amministrative.

Da ciò, oltre che dalla constatazione per cui le spese in questione difficilmente possono integrare i caratteri delle altre tipologie di spesa enunciate dal considerato art. 6, comma 8, d.l. n. 78 del 2010, deriva che tali spese non sono assoggettate neanche al limite finanziario ivi previsto.

In argomento occorre ancora rammentare che, in base al recente articolo 21-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito nella legge 21 giugno 2017, n. 96, per l'anno 2017 le limitazioni e i vincoli di cui, tra gli altri, ai considerati commi 8 (fatta eccezione delle spese per mostre) e 9 dell'art. 6, d.l. n. 78 del 2010, non si applicano ai comuni che hanno approvato il rendiconto 2016 entro il 30 aprile 2017 e che hanno rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate finali e spese finali di cui all'articolo

9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. A decorrere dall'esercizio 2018, poi, l'esclusione dall'applicazione delle limitazioni e vincoli in esame è prevista per i comuni che hanno approvato il bilancio preventivo dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che hanno rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate finali e spese finali di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Cairo Montenotte.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Cairo Montenotte (SV).

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 5 ottobre 2017.

Il magistrato relatore
(Claudio Guerrini)

Il Presidente
(Fabio Viola)

Depositato in segreteria il 5.10.2017
Il funzionario preposto
Antonella Sfettina