



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

|                      |                               |
|----------------------|-------------------------------|
| Cristina ZUCCHERETTI | Presidente                    |
| Francesco BELSANTI   | Consigliere                   |
| Paolo BERTOZZI       | Primo Referendario (Relatore) |
| Fabio ALPINI         | Referendario                  |

nell'adunanza del 17 aprile 2019

#### **DELIBERAZIONE**

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Paolo Bertozzi.

### **RITENUTO IN FATTO**

Con nota acquisita al protocollo interno della Sezione al n. 1490 in data 28 febbraio 2019, il Sindaco del comune di Serravalle Pistoiese ha inoltrato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 riguardante i limiti di spesa previsti dall'art. 6, comma 8, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Dopo aver riferito l'intenzione dell'amministrazione comunale di *"stampare e inviare un notiziario sull'attività comunale ed in particolare sulle tariffe, sull'applicazione delle stesse ai vari servizi nonché sulle modalità di pagamento ed esoneri"* - oltre all'eventuale inserimento di - *"altre informazioni sulle iniziative, eventi e servizi del comune"*, si precisa che ove le relative spese fossero riconducibili a quelle previste dall'art. 6, comma 8, del decreto-legge n. 78/2010, l'iniziativa non potrebbe essere avviata.

Ciò premesso si chiede, sulla scorta interpretazioni già emerse al riguardo, se laddove l'intervento sia esclusivamente limitato alla comunità amministrata, senza perseguire finalità promozionali, il vincolo di spesa posto dalla disposizione sopra richiamata non sia applicabile, trattandosi non di spese di rappresentanza propriamente dette, ma di comunicazione istituzionale.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere *ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003*, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, soprattutto per quanto concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge e dalla giurisprudenza di questa Corte.

Con riferimento al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti nominativamente indicati nell'art. 7 comma 8 della legge n. 131 del 2003 (Regioni, Comuni, Province, Città Metropolitane). Invero, l'elencazione degli Enti che possono ricorrere alla funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nella materia della contabilità pubblica deve qualificarsi come tassativa, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva intestata alla Magistratura contabile.

La legittimazione a richiedere pareri, inoltre, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo, in considerazione dei riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente richiedente; di regola, tale organo è individuabile nel Presidente della Giunta regionale, direttamente, nel Presidente della Provincia, nel Sindaco del Comune di riferimento, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL).

Pertanto, per quanto riguarda il profilo soggettivo, l'istanza in questione è ammissibile in quanto presentata - per il tramite del CAL -, dal Sindaco del Comune di Serravalle Pistoiese.

Con riferimento al profilo oggettivo, invece, la richiesta deve: attenersi alla materia della "contabilità pubblica"; presentare caratteri di generalità ed astrattezza tali da non determinare una ingerenza della Corte in singole e specifiche attività gestionali e/o in vicende amministrative *in itinere* ovvero già concluse; non riguardare fatti che sono o

possono divenire oggetto di indagini o giudizi dinanzi ad altri giudici, ivi incluse le altre articolazioni della stessa Corte dei conti.

Nel caso di specie, e con riferimento ai parametri sopra richiamati, il quesito posto dal comune di Serravalle Pistoiese risulta oggettivamente ammissibile.

Tanto premesso, nel merito si osserva quanto segue.

Con il quesito sottoposto alla Sezione il Comune intende sapere se le spese per la stampa e la diffusione di “un notiziario” diretto ad informare la cittadinanza sull’attività comunale senza perseguire finalità promozionali, possano ritenersi escluse dal limite previsto dall’art. 6, comma 8, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 ove si prevede che *“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 questione è stata affrontata più volte dalla giurisprudenza contabile che, chiamata a pronunciarsi sull’ambito di applicazione della disposizione sopra citata, ha avuto modo di precisare la nozione delle singole fattispecie sottoposte al contenimento di spesa.

E’ stato affermato, in primo luogo, che non costituiscono spese di rappresentanza le spese sostenute per la pubblicazione di notiziari, giornalini, periodici, opuscoli aventi oggetto informazioni sull’attività e sui servizi comunali indirizzate esclusivamente alla comunità amministrata.

Le spese di rappresentanza infatti, secondo un indirizzo ormai consolidato nelle pronunce delle Sezioni di controllo di questa Corte, sono esclusivamente finalizzate a mantenere o accrescere il prestigio dell’ente verso l’esterno nel rispetto dell’inerenza ai propri fini istituzionali.

Non vi rientrano pertanto tutte le spese dirette a beneficio di amministratori, dipendenti o cittadini che, quantunque legittime, non comportano una promozione esterna dell’immagine dell’ente e, come tali, devono trovare allocazione in differenti capitoli di bilancio (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n.

244/2018/VSG; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 3/2019/VSG).

E' stato affermato al riguardo che il ricorso allo strumento della pubblicazione del periodico comunale, laddove esso si rivolga sostanzialmente alla comunità amministrata e sia rivolto alla diffusione della conoscenza dei servizi erogati, va correttamente ascritto all'ambito della comunicazione istituzionale e non rientra nella rappresentanza propriamente detta, dato che attiene ad attività intrinsecamente comunicative (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 362/2015/VSG).

Escluso per tanto che le spese in argomento, in quanto dirette a finalità di comunicazione e informazione istituzionale, costituiscano spese di rappresentanza, si tratta di stabilire se esse siano comunque riconducibili alle spese di pubblicità soggette al medesimo limite di spesa.

Conviene premettere al riguardo che l'informazione e la comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni sono regolate dalla legge 7 giugno 2000, n. 150.

L'art. 1, nel definire le finalità e l'ambito di applicazione della legge, stabilisce che sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle, tra le altre, rivolte ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa finalizzate a:

- a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione;
- b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;
- c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;
- d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
- e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;

f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale

Con la deliberazione n. 50/2011 del 21 settembre 2011, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a risolvere una questione di massima in presenza di discordanti orientamenti delle Sezioni regionali di controllo, hanno affermato il principio secondo il quale l'esclusione dal novero delle spese soggette a limitazione può essere assentita per le sole forme di pubblicità previste dalla legge come obbligatorie.

Con riferimento al dubbio interpretativo posto dalla Sezione remittente sulla possibilità di escludere dal limite le spese per pubblicità riconducibili alle finalità di comunicazione istituzionale previste dalla legge 7 giugno 2000, n. 150, prospettata anche da una circolare ministeriale, si è affermato che *“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”*.

E' stato inoltre evidenziato *“che un ulteriore argomento a supporto dell'ampiezza del dettato normativo del comma 8, tale da ricomprendere ogni spesa per pubblicità, può essere rinvenuto nell'espressa previsione di specifiche deroghe tassative: la loro presenza, infatti, ove si accedesse ad un'interpretazione restrittiva delle fattispecie ricomprese nel limite, si rilevarebbe in alcuni casi non utile, potendo alcune delle predette ipotesi rientrare tra le forme di pubblicità istituzionale”*.

Questa Sezione, aderendo al principio sopra richiamato, formulato dalle Sezioni Riunite nell'esercizio della funzione nomofilattica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge, 1 luglio 2009, n. 78 e già recepito nei pareri resi da altre Sezioni regionali sul medesimo argomento (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 53/2012/PAR; Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n.

233/2014), conferma pertanto che le spese per la pubblicazione e la diffusione del periodico comunale, quand'anche dirette a finalità meramente informative dell'attività istituzionale dell'ente, sono riconducibili a spese di pubblicità e quindi soggette al limite di cui all'art. 6, comma 8, del decreto-legge n. 78/2010 con la sola eccezione delle comunicazioni obbligatorie per legge.

Si ricorda, per completare il quadro interpretativo della disposizione in esame, che, con la sentenza 4 giugno 2012, n. 139, la Corte costituzionale, dopo aver precisato che, secondo una lettura costituzionalmente orientata, le diverse disposizioni di cui all'art. 6 in oggetto *"non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali..."*, ha quindi chiarito che le stesse non impongono alle autonomie locali l'adozione dei tagli puntuali alle singole voci di spesa considerate, bensì costituiscono il riferimento per la determinazione dell'ammontare complessivo della riduzione di spesa richiesta, che ciascun ente può discrezionalmente rimodulare tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

E' data quindi facoltà agli enti, nell'esercizio della propria autonomia, di mantenere inalterato e persino di aumentare la spesa di una delle singole fattispecie soggette a limite a discapito di altra, a condizione che la riduzione di spesa richiesta sia realizzata a livello complessivo.

Costituisce poi approdo ormai consolidato nella giurisprudenza contabile il principio secondo cui, dal computo delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, ai fini del rispetto dell'art. 6, comma 8, del decreto-legge n. 78/2010, possono essere escluse quelle coperte mediante finanziamenti e contributi specificamente trasferiti o, comunque, risorse provenienti (anche per sponsorizzazioni) da altri soggetti, pubblici o privati (Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 233/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 398/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 40/2011/PAR).

\* \* \*

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata di Serravalle Pistoiese.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 17 aprile 2019.

Il relatore  
f.to Paolo Bertozzi

Il presidente  
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in Segreteria il 17 aprile 2019  
Il funzionario preposto al Servizio di supporto  
f.to Claudio Felli