



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

composta dai magistrati:

Gaetano D'Auria	Presidente
Claudio Gorelli	Consigliere
Michele Cosentino	Consigliere
Adriano Del Col	Consigliere, relatore
Flavio Curto	Consigliere
Simonetta Biondo	Consigliere

nell'adunanza in camera di consiglio del 19 febbraio 2013;

visto il t.u. delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la l. 21 marzo 1953, n. 161;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14, modificato con deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con la deliberazione del Consiglio di presidenza 19 giugno 2008, n. 229;

visto il d.lgs. 5 ottobre 2010 n. 179 (norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste), concernente l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

vista la legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54, recante "Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta";

visto il Protocollo sulle attività di collaborazione fra questa Sezione regionale di controllo, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), sottoscritto il 6 aprile 2012, con particolare riferimento all'art. 4 (Attività consultiva);

vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Gressan e inoltrata dal Presidente del Consiglio permanente degli enti locali con nota del 3 dicembre 2012, n. 4949;

vista l'ordinanza del 31 gennaio 2013, n. 1, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza per deliberare in ordine al richiesto parere;

udito il relatore, cons. Adriano Del Col;

Ritenuto in fatto

1.- Con la nota in epigrafe indicata, il Sindaco del Comune di Gressan ha richiesto il parere della Sezione di controllo in merito alla nozione di "spese di rappresentanza", facendo riferimento alle seguenti attività:

a) effettuazione di un rinfresco in occasione dell'inaugurazione di una mostra presso la biblioteca comunale;

b) acquisto di premi ed effettuazione di un rinfresco in occasione della gara conclusiva di un corso di sci, organizzato dal Comune, per gli alunni delle scuole dell'infanzia e primaria;

c) erogazione di un contributo finanziario straordinario, da impiegarsi per l'acquisto di premi ad uso di una manifestazione agricola organizzata da un'associazione;

d) erogazione di un premio in danaro al vincitore di una "estemporanea di pittura" realizzata nell'ambito della festa della cultura organizzata dal Comune;

e) acquisto di un quantitativo di libri da impiegare quali omaggi in occasione di eventi e/o manifestazioni organizzate dal Comune;

f) offerta di un pranzo agli ex combattenti e/o ex internati in occasione della ricorrenza del 4 novembre.

2.- La richiesta è motivata dalla duplice esigenza di assicurare la corretta imputazione a bilancio delle spese e di applicare correttamente le disposizioni di cui all'art. 6, comma 8, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

3.- L'Amministrazione richiedente, con riguardo alle spese di cui alle sopra indicate lettere a), b) ed f) del quesito e facendo riferimento all'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia (del. n. 166/2011), segnala di propendere a ritenere che esse abbiano la natura di oneri per la

realizzazione di iniziative programmate nei settori della cultura, dello sport e del sociale.

4.- Sulla richiesta di parere, l'Amministrazione regionale ha trasmesso le proprie osservazioni con nota prot. 545/GAB del 23 gennaio 2013, ai sensi del richiamato art. 4 del Protocollo sopra citato, mentre il CPEL non si è espresso in merito.

La suddetta Amministrazione ha, innanzitutto, rilevato come la Corte costituzionale abbia chiarito (sent. n. 182 del 2011, n. 139 e n. 262 del 2012) che le suddette disposizioni – pur prevedendo puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa - non escludono che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale gli enti locali restano liberi di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, ai sensi del comma 20 del succitato art. 6.

Relativamente alla nozione di "spese di rappresentanza", l'Amministrazione regionale ha trasmesso un proprio precedente parere, nel quale si richiama la consolidata giurisprudenza: Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia Romagna, del. 15/2011/PAR; Sez. reg. contr. Veneto, del. 265/2011/PAR; Sez. giur. reg. Veneto, n. 456/1996; Sez. giur. reg. Emilia Romagna, n. 326/1997; Cass., Sez. I, n. 428/1996.

Condizioni di ammissibilità

5.- Il decreto istitutivo della Sezione attribuisce a questa il compito di pronunciare, nei confronti delle amministrazioni interessate, "motivati avvisi nelle materie di contabilità pubblica" (art. 1, comma 5, d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179).

L'espressione va riferita all'esercizio, da parte della Sezione regionale di controllo, della funzione consultiva, che, per la generalità delle Sezioni regionali, è prevista, unitamente ad "ulteriori forme di collaborazione", dall'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 ("Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché *pareri in materia di contabilità pubblica*").

6.- A tale proposito, la Sezione ha sottoscritto con la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), in data 6 aprile 2012, un apposito "Protocollo", il cui art. 4 (Attività consultiva) prevede, tra

l'altro, che "le richieste di parere in materia di contabilità pubblica formulate dagli enti locali sono trasmesse alla Sezione regionale, di norma, tramite il CPEL" e che "la Regione e il CPEL hanno facoltà di proporre alla Sezione le loro osservazioni e valutazioni sulle richieste di parere formulate dagli enti locali, eventualmente integrando le richieste medesime".

7.- Al fine di determinare in linea generale le condizioni di ammissibilità delle richieste di parere formulate alle Sezioni regionali di controllo, le Sezioni riunite della Corte hanno tracciato (del. 17 novembre 2010, n. 54) le linee fondamentali della nozione di "contabilità pubblica", sviluppando le coordinate interpretative in precedenza fornite dalla Sezione delle Autonomie (del. 27 aprile 2004, integrata dalla del. 17 febbraio 2006, n. 5). In particolare, le Sezioni riunite, dopo aver sottolineato come "il concetto di contabilità pubblica – di cui l'istituto del bilancio rappresenta l'aspetto principale – consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici" e che tale nozione consente di mettere in luce sia "la distinzione tra attività di gestione e attività di amministrazione", sia l' "autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo", ha aggiunto che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali sarebbe "senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche", in situazioni nelle quali la rilevanza della materia e l'entità delle sue possibili implicazioni di spesa sia suscettibile di "ripercuotersi direttamente" sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui suoi equilibri di bilancio.

Si è, dunque, in presenza di una nozione elastica di "contabilità pubblica", che, comunque, richiede alle Sezioni regionali di ricondurre ad essa, con idonea motivazione, l'esercizio della funzione consultiva.

8.- Nel caso in esame, la Sezione valuta che la richiesta di parere riguardi una situazione nella quale è interesse del richiedente definire una posizione univoca e certa su di una questione che, avendo ad oggetto le spese di rappresentanza degli enti locali, investe le norme che regolano l'attività finanziaria dei medesimi, con sicura riconduzione della stessa alla materia della contabilità pubblica, tanto più che le disposizioni della cui applicazione si discute sono state introdotte da fonte legislativa specificamente volta alla stabilizzazione finanziaria.

9.- Con riguardo all'ambito di legittimazione soggettiva, la richiesta di parere in esame è sicuramente ammissibile in quanto proveniente dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, ai sensi dell'art. 26 della l.r. n. 54/1998.

Considerato in diritto

10.- L'istanza di parere formulata dall'Amministrazione comunale verte, essenzialmente, sulla nozione di "spese di rappresentanza".

11.- La richiesta è funzionale, in particolare, alla corretta applicazione delle disposizioni di cui all'art. 6, comma 8, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, oltre che ai fini della corretta imputazione della spesa a bilancio.

12.- Il d.l. n. 78/2010 reca "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" e il richiamato art. 6 contiene una serie di disposizioni finalizzate alla "riduzione dei costi degli apparati amministrativi".

Il primo periodo del comma 8 di tale articolo stabilisce che "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 l. 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".

Il successivo comma 20 stabilisce che "le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica".

13.- Appare anzitutto utile rammentare che la Corte costituzionale ha chiarito (sent. n. 182 del 2011, n. 139 e n. 262 del 2012) come le suddette disposizioni, senza imporre alle autonomie locali di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa indicate, costituiscono il riferimento per la determinazione dell'ammontare complessivo della riduzione di spesa, che gli enti locali hanno facoltà di realizzare fra i diversi ambiti e obiettivi.

14.- Permane, nondimeno, immutata l'esigenza di individuare la tipologia delle spese di rappresentanza ai fini della loro inclusione nel novero di quelle sulle quali deve essere determinato il risparmio che l'ente locale deve conseguire.

15.- Pur in assenza di specifiche disposizioni legislative che fissino i parametri e i presupposti di legittimità delle spese di rappresentanza del settore pubblico, la giurisprudenza consolidata ne ha chiarito i relativi connotati: tali spese sono costituite dagli oneri finanziari sostenuti per mantenere o accrescere il prestigio dell'ente all'esterno, in ambiti direttamente attinenti ai propri fini istituzionali.

Esse ricomprendono gli oneri finanziari relativi alle varie forme di ospitalità, di manifestazione di ossequio e di considerazione che l'ente realizza a tale scopo, attraverso i propri rappresentanti, nei confronti di organi e soggetti estranei, anch'essi dotati di rappresentatività.

Si deve escludere, conseguentemente, che le spese di rappresentanza possano avere luogo nell'ambito di normali rapporti istituzionali e di servizio, ovvero nei confronti di soggetti esterni privi del requisito della rappresentatività degli enti ed organismi cui appartengono.

16.- A conferma di tale impostazione, il decreto del Ministero dell'interno 23 gennaio 2012 – nel definire, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, lo schema del prospetto nel quale tali spese sostenute dagli organi di governo degli enti locali devono essere indicate, ai fini della relativa trasmissione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 16, comma 26, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148 – individua come spese di rappresentanza quelle che rispondono ai seguenti principi e criteri generali:

- stretta correlazione con le finalità istituzionali dell'ente;
- sussistenza di elementi che richiedano una proiezione esterna delle attività dell'ente per il migliore perseguimento dei propri fini istituzionali;
- rigorosa motivazione con riferimento allo specifico interesse istituzionale perseguito, alla dimostrazione del rapporto tra l'attività dell'ente e la spesa erogata, nonché alla qualificazione del soggetto destinatario dell'occasione della spesa;
- rispondenza a criteri di ragionevolezza e di congruità rispetto ai fini.

17.- Relativamente alla corretta effettuazione delle spese di rappresentanza, occorre sottolineare come ne costituisca presupposto necessario, oltre alla presenza

dello stanziamento nel bilancio comunale, la loro previsione in regolamenti o atti generali a valenza regolamentare, resi ancor più indispensabili dalla citata assenza di una specifica disciplina legislativa.

In generale, inoltre, occorre che tali spese siano coerenti con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione pubblica (ex art. 97 Cost.), oltre che rispondenti ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

18.- Venendo alle singole attività delineate nel quesito dall'Amministrazione richiedente e con riferimento agli elementi descrittivi in esso contenuti, la Sezione rileva che, per nessuna delle spese indicate, viene precisato se esse siano destinate ad essere effettuate nell'ambito di rapporti con organi rappresentativi di enti od organismi esterni all'ente locale ai fini del mantenimento o dell'accrescimento dell'immagine o del prestigio del Comune. Pertanto, assumendo la nozione sopra descritta di "spesa di rappresentanza" (par. 15), la Sezione ritiene che tali spese siano ad essa riconducibili solo alle condizioni di cui s'è detto.

19.- Relativamente agli oneri di cui alla lettera a) del quesito (inaugurazione di una mostra), come quelli di cui alla lettera d) (estemporanea di pittura), la Sezione tiene ad evidenziare che essi soggiacciono comunque alla riduzione complessiva di cui all'art. 6, comma 8, del d.l. n. 78/2010, a prescindere che vi siano ricomprese "spese di rappresentanza".

20.- Le altre spese di cui alla richiesta di parere, ove non realizzate per finalità di "rappresentanza" dell'ente, costituiscono oneri relativi al mantenimento delle "relazioni pubbliche" - pur essi rientranti nella riduzione complessiva prevista dal richiamato art. 6, comma 8, del d.l. n. 78/2010 - qualora le modalità di realizzazione delle connesse iniziative (rinfreschi, premi, ecc.) rendano queste ultime riconducibili alle varieguate attività volte a sviluppare i rapporti dell'Ente con l'esterno, a realizzare forme di comunicazione diretta con l'utenza di riferimento (e/o con i *partners*), per determinare una più concreta conoscenza delle rispettive azioni ed esigenze.

21.- L'esclusione di ogni altra spesa, di quelle indicate nella richiesta di parere, dal novero degli oneri soggetti a riduzione può essere ammessa solo a condizione che le relative attività siano strettamente inerenti, connaturate o coesenziali all'esercizio di una determinata funzione amministrativa nei vari settori in cui si

sviluppa l'azione del comune. Del che l'ente dovrà dare idonea motivazione negli atti.

22.- La Sezione tiene, conclusivamente, a sottolineare che le finalità di "riduzione dei costi degli apparati amministrativi" e di contenimento delle spese generali di cui all'art. 6 del d.l. n. 78/2010 determinano la necessità che l'esplicazione dell'attività amministrativa sia il più possibile strettamente attinente alle finalità istituzionali dell'ente locale.

* * * * *

Nelle considerazioni esposte è il parere della Corte dei conti-Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Gressan richiamata in premessa.

Il relatore
Adriano Del Col

Il presidente
Gaetano D'Auria

Depositato in segreteria

il

Il funzionario