



**LA CORTE DEI CONTI**  
**Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Ermanno GRANELLI	Presidente
Dott.ssa Angela PRIA	Consigliere
Dott. Alessandro BENIGNI	Primo referendario
Dott. Francesco BELSANTI	Primo referendario
Dott. Donato CENTRONE	Primo referendario (relatore)
Dott. Claudio GUERRINI	Primo referendario

Nella camera di consiglio del 5 maggio 2016 ha assunto la seguente

**deliberazione**

Vista la lettera, prot. n. 35 del 30 marzo 2016, con la quale il Presidente del Consiglio delle autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata in data 10 marzo 2016 dal Comune di Loano (SV), ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 30 del 3 maggio 2016, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito in camera di consiglio il magistrato relatore, dott. Donato Centrone

**Premesso che**

Il Sindaco del Comune di Loano ha formulato una richiesta di parere in merito alle limitazioni finanziarie alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, disposte dall'art. 6, comma 8, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ai sensi del quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche non possono effettuare le ridette spese per un ammontare superiore al 20% di quelle sostenute nel 2009. L'istante chiede chiarimenti, in particolare, circa la possibile esclusione dell'applicazione della disposizione limitativa delle seguenti fattispecie:

- 1) spese per eventi istituzionali, realizzati con lo scopo di adempiere al compito di valorizzare ed implementare l'economia turistica del territorio;
- 2) spese per garantire il funzionamento degli uffici di informazione e accoglienza turistica (di seguito, IAT), previsti delle leggi regionali.

Sul primo punto, il Sindaco osserva che l'art. 2 dello statuto del Comune di Loano riconosce la naturale vocazione turistica del territorio, attività economica preponderante della comunità, e

stabilisce che l'amministrazione debba favorire con valide iniziative lo sviluppo del turismo. In ottemperanza a tale previsione statutaria, che esplicita il disposto dell'art. 13 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (in cui si attribuiscono ai comuni tutte le funzioni amministrative che riguardano i servizi alla persona ed alla comunità), il Comune ogni anno realizza e finanzia un calendario di manifestazioni istituzionali (direttamente o con la collaborazione di associazioni del territorio). Tali eventi, prosegue l'istanza, hanno lo scopo di fornire un servizio di intrattenimento per i cittadini ed i turisti, nonché di favorire la scelta della città come destinazione di soggiorno, al fine di incrementare le presenze sul territorio e, di conseguenza, l'economia locale. Nell'epoca attuale, infatti, ricorda ancora l'istante, in cui la concorrenza fra le località turistiche è divenuta maggiormente aggressiva, anche a causa delle sfavorevoli congiunture economiche e sociali, fra i criteri che la clientela adotta nella scelta di una destinazione vi è anche la presenza, nella località individuata quale meta per le proprie vacanze, dell'offerta di un congruo calendario di eventi di intrattenimento o culturali.

Per tali ragioni, il Comune ritiene che tali spese non rientrino nel disposto di cui al citato art. 6 comma 8, del decreto-legge n. 78 del 2010, in quanto l'ente locale a vocazione turistica, che finanzia iniziative a beneficio del proprio tessuto economico, finalizzandolo a fornire un servizio ai turisti, nonché ad incrementare le presenze alberghiere, realizza un'attività strettamente essenziale all'esercizio della funzione istituzionale di promozione e sviluppo del proprio territorio.

La riferita esclusione viene desunta, altresì, dalla normativa regionale che, all'art. 5 della legge 4 ottobre 2006, n. 28, prevede che, fra i compiti attribuiti al comune, vi sia la realizzazione di manifestazioni a valenza turistica. Parimenti, per quanto riguarda gli eventi culturali, l'art. 4 della legge regionale 31 ottobre 2006, n. 33, stabilisce che i comuni debbano concorrere all'attuazione della legge tramite l'organizzazione di servizi culturali e la gestione dei luoghi di cultura, che, ad avviso dell'istante, avviene soprattutto mediante la realizzazione di specifici eventi.

Per quanto riguarda, invece, la seconda fattispecie oggetto dei dubbi interpretativi, il Sindaco rileva che la legge regionale 10 aprile 2015, n. 15 (disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle province, in attuazione della legge statale 7 aprile 2014, n. 56) ha attribuito alla Regione la determinazione, assegnazione, monitoraggio e verifica delle risorse finanziarie da destinare alla promozione ed all'accoglienza turistica, effettuata dagli uffici IAT gestiti da enti pubblici. Tuttavia, la stessa Regione ha disposto, dal 1° luglio 2015, la chiusura degli uffici IAT attualmente presenti sul territorio, garantendo esclusivamente la disponibilità a cederne la gestione agli enti locali interessati (i quali dovrebbero prendere in carico tutte le spese), la concessione del nulla osta alla mobilità del personale provinciale attualmente impiegato con contratto a tempo indeterminato e l'agevolazione del pagamento delle prime nove mensilità di stipendio del predetto personale.

Di conseguenza, i comuni turistici, per continuare a mantenere in vita gli uffici IAT, considerati un importante servizio di accoglienza e di informazione turistica, oltre a sostenere integralmente le spese di gestione, in base all'art. 16 della predetta legge regionale, devono assicurare, con il proprio bilancio, i seguenti servizi: dotazione informatica ed utilizzo sito web; informazione e distribuzione materiale promozionale; informazione su organizzazione dei servizi, offerta ricettiva e ristorazione; informazione su offerta di servizi turistici, itinerari di visita ed escursioni.

Pertanto, il Comune istante ipotizza che queste spese, in particolare quelle che prevedono l'obbligo per l'ente locale di realizzare il sito turistico del territorio e la predisposizione della stampa del materiale promozionale, siano escluse dall'obbligo di contrazione previsto dall'art. 6, comma 8,

decreto-legge n. 78 del 2010, trattandosi di oneri connessi all'esecuzione di una missione istituzionale dell'ente locale.

### **In merito all'ammissibilità della richiesta**

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare l'ente locale, e trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali, come previsto dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la predetta disposizione consenta agli enti locali di chiedere pareri solo *in materia di contabilità pubblica*. Le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono, infatti, una funzione consultiva a carattere generale, ma tale attività va interpretata anche alla luce dei poteri sostanziali di controllo conferiti dalla legislazione. La Sezione delle autonomie, già nell'adunanza del 27 aprile 2004, aveva fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. In quelle occasioni è stato precisato che tale funzione non può intendersi come consulenza generale, ma va ristretta alla sola materia della contabilità pubblica (disposizioni in materia di bilanci, norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, etc.). In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *“che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali”*. Ma soprattutto, che non *“sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nelle successive pronunce (si rinvia, per esempio, alla deliberazione n. 60 del 7 dicembre 2010).

Sulla scorta di quanto esposto, la richiesta di parere avanzata dal Comune di Loano risulta ammissibile, afferendo all'interpretazione di una norma di coordinamento della finanza pubblica.

### **Esame nel merito**

I. La scrivente Sezione regionale di controllo ha avuto modo di pronunciarsi di recente, con la deliberazione n. 54/2015/PAR, su questioni interpretative analoghe a quelle prospettate dall'odierno istante. Nel corso del presente parere si farà, pertanto, ampio rinvio ai passaggi motivazionali ed alle conclusioni contenute nel precedente parere della Sezione (fondato, a sua volta, su un consolidato numero di deliberazioni della magistratura contabile).

I dubbi posti dal Comune istante attengono, come esposto nelle premesse, all'interpretazione dell'art. 6, comma 8, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, in virtù del quale *“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". Si tratta di una delle numerose disposizioni introdotte dal legislatore statale nell'ambito della manovra finanziaria approvata con il menzionato testo normativo, tese a razionalizzare la spesa delle amministrazioni pubbliche, inclusi gli enti locali. In particolare, l'insieme delle misure contenute nel citato articolo mira, come risulta dalla rubrica del medesimo, a ridurre i costi della macchina amministrativa, senza necessariamente direttamente incidere sulle spese relative all'esercizio di attività e funzioni istituzionali delle amministrazioni pubbliche.

Il comma in discorso prevede anche alcune eccezioni (*"convegni organizzati dalle università e dagli enti di ricerca", "incontri istituzionali connessi all'attività di organismi internazionali o comunitari", etc.*), nessuna delle quali chiaramente riferibile a servizi o funzioni espletati dagli enti locali (salvo la deroga disposta per le *"feste nazionali previste da disposizioni di legge"*, di cui possono beneficiare anche questi ultimi).

II. Nella deliberazione n. 54/2015/PAR, la Sezione, al fine di poter valutare la misura e le modalità con cui tale disciplina vincolistica influisce sullo spazio di autonomia, gestionale e di spesa, proprio degli enti locali, aveva richiamato, in primo luogo, la sentenza della Corte Costituzionale n. 139 del 4 giugno 2012, nella quale è stato precisato che, per questi ultimi, le disposizioni dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 *"non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio"*. In particolare, dette disposizioni non impongono al sistema delle autonomie l'adozione di tagli puntuali alle singole voci di spesa considerate dal legislatore, bensì costituiscono il riferimento per la determinazione dell'ammontare complessivo dell'obiettivo di riduzione, che ciascun ente locale può discrezionalmente rimodulare tra i diversi aggregati oggetto di limitazione. Pertanto, nell'esercizio della propria autonomia, ove vi sia capienza di bilancio, gli enti locali conservano la facoltà anche di mantenere inalterata (o di incrementare) la spesa destinata a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, purché riducano, per percentuali superiori, le altre voci contemplate nell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010.

In seguito, la Sezione delle autonomie di questa Corte, con la deliberazione n. 26/QMIG del 30 dicembre 2013, ha ulteriormente esteso la possibilità, per gli enti locali, di operare compensazioni fra le spese costituenti i c.d. consumi intermedi, ammettendola con riferimento a tutte le norme di finanza pubblica ponenti dei limiti al ridotto aggregato (nell'occasione il problema si era posto per l'inclusione, fra le riduzioni passibili di compensazione, dei limiti posti alla spesa per mobili e arredi dall'art. 1, commi 141 e 142, della legge 24 dicembre 2012, n. 228).

Costituisce, inoltre, approdo consolidato nella giurisprudenza contabile il principio secondo cui, dal computo delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza (come dalle altre elencate dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 o da altre norme di finanza pubblica), vanno escluse quelle coperte mediante finanziamenti finalizzati o risorse provenienti (per esempio, sponsorizzazioni) da altri soggetti, pubblici o privati (*ex multis*, cfr. le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per l'Emilia Romagna, n. 233/2014/PAR, per la Lombardia, n. 398/2012/PAR, per il Piemonte, n. 40/2011/PAR). Come risulta, infatti, dalla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 7/CONTR del 7 febbraio 2011, in cui il principio era stato formulato con riferimento alle spese per studi e consulenze (considerate nel comma 7 dell'articolo 6 in questione), l'obiettivo comune di tali disposizioni finanziarie non è di limitare *tout court* i servizi e le funzioni realizzate a mezzo di determinate spese, bensì quello di ridurre l'impatto sul bilancio degli enti.

III. Richiamati tali indirizzi generali, nella deliberazione n. 54/2015/PAR, la scrivente Sezione ha poi precisato, anche sulla scorta di quanto affermato da altre Sezioni regionali di controllo, la nozione delle spese da considerare ai fini della norma in questione, che non trova invero definizione nella legge. E' stato evidenziato, innanzitutto, come ben potrebbero riscontrarsi profili di sovrapposibilità tra le diverse nozioni di spese per rappresentanza, per convegni e mostre, per relazioni pubbliche e per pubblicità (salvo precisare che, essendo tutte soggette a limitazione dal comma 8 dell'art. 6 del decreto-legge, i problemi di interferenza o sovrapposizione definitoria risultano attenuati).

La Sezione aveva ritenuto dubbia, per esempio, la riconducibilità delle spese sostenute da un comune per la promozione turistica del territorio all'ambito delle "*spese di rappresentanza*", pur evidenziando come l'esigenza di accrescere il prestigio e la conoscenza all'esterno delle attività istituzionali erogate dall'ente locale (su cui è stata incentrata, nella giurisprudenza contabile, il concetto di tale tipologia di spesa, cfr., per tutte, Sezione giurisdizionale per il Lazio, sentenza n. 661/2013 e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 151/2012/INPR), possono afferire o essere collegate alle attività di promozione e sviluppo del territorio.

Per quanto riguarda "*convegni e mostre*", la Sezione aveva precisato come i primi concernano gli incontri organizzati da un ente, in luogo e tempo predefinito, per discutere su un argomento di comune interesse (dibattiti, seminari, congressi, o altri incontri di studio comunque denominati), mentre le seconde fanno riferimento alle esposizioni organizzate o finanziate da un ente locale aventi svariati possibili oggetti (opere d'arte, prodotti locali, etc.) o finalità (commerciale, promozionale, celebrativa, etc.). La giurisprudenza contabile ha ricondotto a tale categoria anche le fiere ed i mercatini espositivi (cfr., deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per il Veneto n. 172/2015/PAR, per la Puglia n. 54/2013/PAR, per la Lombardia n. 356/2012/PAR, etc.).

Per quanto concerne le spese per "*relazioni pubbliche*", è stato affermato che vi rientrano quelle sostenute per le attività di comunicazione svolte da un ente pubblico con l'obiettivo di sviluppare i rapporti con un'utenza di riferimento, più o meno estesa, al fine di produrre una più corrente e puntuale divulgazione delle proprie azioni o acquisire conoscenza delle esigenze dell'utenza (può farsi rinvio alle già citate deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per l'Emilia Romagna n. 59/2015/PAR, per la Puglia n. 54/2013/PAR, per la Lombardia n. 356/2012/PAR, nonché per la Val d'Aosta n. 8/2013/PAR). La definizione si sovrappone, parzialmente, a quella delle spese di rappresentanza.

Quanto alle spese per "*pubblicità*", questa Sezione, sempre nella citata deliberazione n. 54/2015/PAR, ne aveva evidenziato la natura di comunicazione persuasiva, mirante deliberatamente a influenzare valutazioni, atteggiamenti, scelte o comportamenti. In sostanza, è stata qualificata come pubblicità qualunque attività che sia volta alla diffusione di messaggi aventi lo scopo di promuovere beni, servizi, idee, o anche solo l'immagine di un soggetto, presso un pubblico più o meno determinato. Anche in questo caso la nozione risulta molto ampia, includendo ogni forma di comunicazione promozionale, ancorché parzialmente sovrapponibile, in concreto, a quella delle spese di rappresentanza o per relazioni pubbliche.

La Sezione ha anche ricordato che, con riferimento alle spese per pubblicità, le Sezioni riunite in sede di controllo, nella deliberazione n. 50/CONTR del 21 settembre 2011, hanno affermato l'esclusione da limitazioni per quelle previste dalla legge come obbligatorie. Diversamente, analoga deroga non è stata ammessa per quelle riconducibili alle attività di informazione e di comunicazione istituzionale previste dalla legge 7 giugno 2000, n. 150, anche ove siano dirette alla promozione della

conoscenza dell'esistenza e delle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte della collettività. In caso contrario, infatti, il precetto di finanza pubblica verrebbe inevitabilmente privato delle sue finalità, considerata l'ampiezza delle suddette attività alla luce della definizione fornita, in particolare, dall'articolo 1, comma 5, della citata legge.

Sulla base delle indicazioni generali sinora illustrate è rimesso al Comune stabilire, in concreto, se le singole fattispecie rappresentate nella richiesta di parere rientrano o meno nell'ambito di applicazione della disposizione vincolistica (art. 6, comma 8, del decreto-legge n. 78 del 2010).

IV. Nello specifico del primo dubbio interpretativo (riguardante la prospettata esclusione delle spese per eventi realizzati con lo scopo di adempiere al compito di valorizzare ed implementare l'economia turistica del territorio), già nella deliberazione n. 54/2015/PAR è stato affermato che la circostanza per cui trattasi di azioni destinate al perseguimento di una finalità istituzionale dell'ente locale, quella dello sviluppo socio-economico del territorio, non è di per sé sufficiente a farne conseguire l'esclusione dall'applicazione del limite di spesa, come confermato anche in precedenti deliberazioni di altre Sezioni regionali, aventi ad oggetto proprio le spese funzionali alla promozione del turismo locale (cfr. le già citate deliberazioni delle Sezioni di controllo per il Veneto n. 172/2015/PAR e per la Puglia n. 54/2013/PAR, nonché quelle delle Sezioni Toscana n. 72/2014/PAR e Piemonte n. 483/2012/PAR).

Nelle medesime pronunce è stato precisato, tuttavia, che, per tali tipologie di spesa, l'esclusione dal novero degli aggregati soggetti a riduzione può ammettersi a condizione che le relative attività siano strettamente inerenti, connaturate o coesenziali all'esercizio di una determinata funzione amministrativa o all'erogazione di un certo servizio, previsto da leggi statali o regionali (quale può essere la promozione dell'attività turistica del territorio), così da costituirne esse stesse necessaria esplicazione (cfr. la citata deliberazione della Sezione Val d'Aosta n. 8/2013/PAR).

V. Per quanto riguarda, infine, le spese per la predisposizione di materiale informativo per gli IAT, la Sezione, nella deliberazione n. 54/2015/PAR ha osservato che tali uffici, per il loro funzionamento, come per lo svolgimento dell'opera di promozione ed accoglienza turistica, possono essere destinatari di risorse finanziarie provenienti da altri soggetti, pubblici e privati, *in primis* dalla Regione Liguria (cfr. art. 2, comma 1, della legge regionale 4 ottobre 2006, n. 28, come sostituito dall'art. 35, della legge regionale 10 aprile 2015, n. 15). Pertanto, in base alle indicazioni generali sopra rammentate, le spese relative alla gestione degli IAT, per la quota corrispondente a contribuzioni esterne finalizzate, non concorrono all'ammontare della spesa soggetta a limite.

La Sezione ha poi attribuito rilievo all'art. 16 della legge regionale n. 28 del 2006, come sostituito dall'art. 35 della legge regionale n. 15 del 2015, che elenca i requisiti minimi che gli uffici di questo tipo devono garantire per conseguire l'autorizzazione regionale (a) dotazione informatica e utilizzo del web anche al fine di fornire informazioni all'utenza mediante ricerche on-line; b) informazione e distribuzione di materiale promozionale sulle attrattive turistiche locali, sugli ambiti territoriali limitrofi e sull'intera Liguria; c) informazione sull'organizzazione dei servizi, sull'offerta ricettiva e di ristorazione; d) informazione dell'offerta di servizi turistici, di itinerari di visita ed escursione anche personalizzati; e) eventuali ulteriori servizi stabiliti da linee di indirizzo approvate dalla Giunta regionale). Di conseguenza, la deliberazione n. 54/2015/PAR ha ritenuto che le spese concernenti il funzionamento e l'attività dell'ufficio IAT, nei limiti in cui siano indispensabili per soddisfare e mantenere i requisiti minimi richiesti dalla norma regionale citata, siano da valutare alla stregua di spese necessitate, come tali suscettibili di essere escluse dal campo di applicazione dell'art. 6, comma

8, del decreto-legge n. 78 del 2010, in virtù dell'esaminata deliberazione n. 50/2011 delle Sezioni riunite.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto alla segreteria, al Sindaco del Comune di Loano.

Il magistrato relatore  
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente  
(dott. Ermanno Granelli)

Depositato in segreteria il 6 maggio 2016

**P. Il funzionario preposto**  
(Marco Ferraro)