



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai Magistrati:

Fulvio Maria LONGAVITA
Presidente - Relatore

Vincenzo BUSA

Consigliere

Francesco BELSANTI

Consigliere

Beatrice MENICONI

Consigliere

nella Camera di consiglio del 23 marzo 2018

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie dell'Umbria in data 28/11/2017, (prot. C.d.c. n. 382, del 12/3/2018), con la quale, in data 12/03/2018, è stata trasmessa una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Cascia, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO il relatore, Pres. Fulvio Maria Longavita.

FATTO

1) - Il Sindaco del Comune di Cascia, con nota del 27/11/2017, ha inoltrato a questa Sezione, una richiesta di parere, ex art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, sui seguenti tre quesiti:

1.1) "Se le
attività da finanziarsi e da realizzarsi con le risorse erogate ed ottenute secondo le modalità indicate dal d.l. 30 dicembre 2016, n.244, convertito dalla l. 27 febbraio 2017 n.19 e dal d.m. 16 maggio 2018, rientrano [o meno] nelle fattispecie e nelle limitazioni alla spesa pubblica [di cui] all'art. 6, comma 8, del d.l. 31 maggio 2010, n.78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 e s.m.i."

1.2) "Se le
attività culturali e le attività didattiche aperte alla partecipazione dei cittadini (workshop, dimostrazioni,

eventi educativi, convegni tematici, lectio magistralis, etc.) che il Comune volesse organizzare, nel rispetto della normativa nazionale e regionale, anche mediante la collaborazione con istituzioni educative, scolastiche, accademiche e culturali, rientrano [o meno] nelle fattispecie e nelle limitazioni [di cui al precitato] art. 6, comma 8”;

1.3) *“Se le*
attività di informazione ed accoglienza turistica, connesse all’espletamento delle funzioni istituzionali che fanno capo allo IAT [Ufficio di Informazione e di Accoglienza Turistica] di Area Vasta della Valnerina, di cui il Comune di Cascia è capofila, [...] rientrino nelle limitazioni di cui al [ripetuto] art. 6, comma 8”

2) - Nella nota del Sindaco è richiamata anche la deliberazione della Sezione regionale della Corte dei conti per l’Emilia Romagna n. 18/2011.

3) - Il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso la riferita richiesta di parere con nota del 28/11/2017, pervenuta a questa Sezione il 12/3/2018, prot. n. 382 di pari data.

DIRITTO

4) - Il Collegio, preliminarmente, ritiene la richiesta di parere ammissibile soggettivamente ed oggettivamente, in quanto:

- a) promana dal Sindaco del Comune di Cascia, ossia dall’organo che ha la rappresentanza del Comune stesso;
- b) concerne *“materia di contabilità”*, ex art. 7, comma 8, della l. n.131/2003, investendo la corretta applicazione delle norme di contenimento e coordinamento della spesa pubblica, di cui all’art. 6, comma 8, del d.l. n. 78/2010 e s.m.i.

4.1) - Sempre sul piano oggettivo, inoltre, la predetta richiesta di parere è stata formulata in termini tali da consentire di individuare i profili di generalità ed astrattezza delle problematiche prospettate, che superano le peculiarità del caso concreto, ai quali il Collegio si atterrà nel formulare il proprio avviso.

5) - Ciò premesso, nel merito, è da osservare che la ridetta richiesta di parere, sebbene formalmente articolata in tre quesiti, nella sostanza pone due problematiche generali soltanto:

- a) quella di cui al primo quesito, volta a stabilire *“se le attività da finanziarsi e da realizzarsi con le risorse [di cui al] d.l. 30 dicembre 2016, n.244, convertito dalla l. 27 febbraio 2017 n.19 e dal d.m. 16 maggio 2018, rientrino [o meno] nelle fattispecie e nelle limitazioni alla spesa pubblica individuate dall’art. 6, comma 8, del d.l. 31 maggio 2010, n.78”;*

b) quella di cui al secondo e terzo quesito, volta a stabilire se : b.1) *“le attività culturali e didattiche aperte alla partecipazione dei cittadini [del] Comune rientrano nelle fattispecie e nelle limitazioni [previste] dal [citato] art. 6, comma 8”* (secondo quesito), e/o b.2) vi rientrano *“le attività di informazione e di accoglienza turistica connesse all’espletamento delle funzioni istituzionali che fanno capo allo IAT [ovvero all’Ufficio di Informazione e di Accoglienza Turistica] di Area Vasta Valnerina, di cui il [medesimo] Comune di Cascia è capofila”* (terzo quesito).

Tali ultimi due quesiti, com’è evidente, esprimono entrambi la medesima esigenza, e cioè quella di individuare un criterio valutativo che consenta di stabilire se le *“attività culturali e didattiche aperte ai cittadini”* del Comune di Cascia come tale, ovvero quelle di *“informazione ed accoglienza turistica”* espletate dal medesimo Comune come articolazione dell’ Ufficio di Informazione e di Accoglienza Turistica di Area Vasta della Valnerina, rientrano o meno tra quelle indicate dall’art. 6, comma 8, del d.l. n.78/2010 e s.m.i. .

6) - Con riferimento alla prima problematica, è da rilevare preliminarmente che le *“risorse”* di cui al d.l. n. 244/2016 ed al d.m. n. 218/2017”, menzionate nel primo quesito, sono quelle previste dall’art. 11 del citato decreto legge e consistono in *“4 milioni di euro”*¹, destinate alle regioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016, per *“attività culturali”* da realizzare nei rispettivi territori.

Nel successivo, richiamato d.m. n. 218/2017, i *“4 milioni di euro”* appena menzionati sono stati ripartiti tra le Regioni colpite dal sisma, tenendo anche conto dei *“danni subiti”* (v. art. 2, lettera B) e sono stati espressamente destinati alla realizzazione di *“interventi volti a rivitalizzare il tessuto economico e sociale e a ricostruire l’attrattiva del territorio”* (v. art. 4, comma 2).

6.1.) - Dal complesso delle disposizioni (primarie e secondarie) che riguardano le risorse in questione, dunque, emerge chiaramente che trattasi di *“fondi aggiuntivi”*, con specifica destinazione, rispetto a quelli ordinari e generali del Comune.

6.2) - Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, *“le spese sostenute [con fondi del genere] non devono essere computati nell’ambito dei tetti di cui all’art. 6 del d.l. n.78 del 2010”* (v., in disparte la deliberazione n. 18/2011 richiamata nella richiesta di parere, SS.RR. in sede di controllo delib. n. 7/2011 e Sez. Reg. Contr. Emilia Romagna delib. n.233/2014), trattandosi di *“spese neutre per i bilanci degli enti pubblici interessati”* (v. Sez. Reg. Contr. Lombardia delib. n. 139/2017, paragrafo III).

6.3) In adesione al riferito orientamento, pertanto, il Collegio ritiene che la problematica espressa con il primo dei quesiti nei quali si articola la richiesta di parere in riferimento vada

¹ Tratti dal maggior fondo di 12 milioni di euro massimo, destinato al *“sostegno dello spettacolo dal vivo”* (v. art. 11 del d.l. n.244/2016, convertito da ale maggior fondo è destinato al *“sostegno dello spettacolo dal vivo”*.

risolta nel senso che le “attività finanziate e realizzate con le risorse [di cui al citato] d.l. n.244/2016” non soggiacciono alle limitazioni di spesa indicate dall’art. 6, comma 8, del d.l. n. 78/2010.

7) - Venendo, ora, alla problematica espressa con il secondo ed il terzo quesito, volta a stabilire se le “attività culturali e didattiche aperte ai cittadini” del Comune di Cascia come tale, e/o quelle di “informazione ed accoglienza turistica” espletate dal medesimo Comune come articolazione dell’Ufficio di Informazione e di Accoglienza Turistica di Area Vasta della Valnerina, rientrano o meno tra quelle indicate dall’art. 6, comma 8, del d.l. n.78/2010, è da dire che le disposizioni del medesimo comma 8 appena citato non offrono una nozione normativa delle spese ivi indicate.

7.1) - Sul piano generale, alcune Sezioni Regionali di controllo di questa Corte hanno indugiato sulla nozione di “spese per relazione pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza” che compendiano l’elenco di cui al ripetuto comma 8, soffermandosi - in maniera del tutto descrittiva - ad illustrare le caratteristiche fattuali dell’attività propria della “pubblicità”, della “convegnistica”, ecc. (v. Sezione Reg. Contr. Lombardia n. 139/2017 già citata, paragrafo II, e deliberazioni ivi richiamate).

7.2) - Una simile ricostruzione, di carattere eminentemente descrittivo-fattuale, non si è mostrata idonea ad individuare le spese da assoggettare alle limitazioni di cui all’art. 6 del d.l. n. 78/2010, rispetto ad altre dello stesso genere che ne sono esente.

Una migliore valutazione è stata operata, invece, con riferimenti agli aspetti normativo-funzionale della spesa.

In questa ottica, le spese di “pubblicità” sono state ritenute esenti da limitazioni ex art. 6, comma 8, del d.l. n. 78/2010 se riferite a quelle c.d. “obbligatorie”, mentre sono state ritenute soggette ad esse se riferite a quelle c.d. “istituzionali” (v. SS.RR. Contr. delib. n. 50/2011).

7.3) - La ricerca del discrimine tra le spese da sottoporre ai limiti di cui al più volte menzionato art. 6, comma 8, invero va operata sul piano normativo-funzionale ed impone, dall’angolo di visuale dell’Ente, di distinguere le spese che costituiscono la ragione di fondo dell’azione dell’Ente stesso, dalle altre analoghe spese, semplicemente non estranee ai suoi fini istituzionali.

Dal punto di vista esegetico-interpretativo, invece, le disposizioni dell’art. 6 del d.l. n. 78/2010, richiedono una lettura che da un lato non ne vanifichi le finalità di contenimento della spesa pubblica e dall’altro, però, non paralizzi l’attività dell’Ente nella sua ontologica essenza, scardinando l’assetto finalistico e teleologico della sua *mission* (v., in termini, ancora SS.RR. contr. delib. n. 50/2011).

7.4) - In questa ottica, si è escluso dall’assoggettamento alle limitazioni in riferimento finanche le “spese di rappresentanza”, qualora esse “rientrano nell’attività tipica e nelle competenze

dell'Ente, rappresentando una modalità di estrinsecazione dell'attività amministrativa in un determinato settore, in conformità agli obiettivi programmati e non sostenute in modo episodico" (v. Sez. Reg. Contr. Lazio delib. n. 85/2016 e le varie deliberazioni di altre Sezioni di controllo ivi richiamate).

Analogamente sono state escluse le "spese di rappresentanza che rientrano nel quadro dei normali rapporti istituzionali e di servizio, in quanto relative ad interlocuzioni che rientrano nelle ordinarie attività cui gli enti sono chiamati per legge" (v. ancora Sez. Reg. Contr. Lazio delib. n. 85/2016 e le deliberazioni ivi richiamate).

7.5) - Su un piano più generale, è stata enunciata la regola della "stretta aderenza all'esercizio di una determinata funzione amministrativa", sostenendosi che "per le tipologie di spese [in discorso] l'esclusione dal novero degli aggregati soggetti a divieto e/o 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, attribuiti da leggi statali o regionali, così da costituirne esse stesse necessaria esplicazione" (v. Sez. Reg. Contr. Lombardia delib. n. 139/2017 già citata, paragrafo IV e deliberazioni di altre Sezioni ivi richiamate).

7.6) - Questa stessa Sezione, del resto, ha preso posizioni sull'argomento, seppur con riferimento alle spese della Regione Umbria, rilevando come appaia "più aderente allo spirito dell'intervento di coordinamento di finanza pubblica [di cui all'art. 6 del d.l. n.78/2010] la esclusione delle sole spese che partecipano allo sviluppo socio economico degli elementi costitutivi dell'Ente", ossia del "Popolo e Territorio", e che, quindi, si traducano "in programmi che identifichino bene le accennate finalità di sviluppo e si concretizzino in espansione e crescita, rendendone misurabili i risultati, piuttosto che in forme isolate di mostre e/o convegni" (v. paragrafo 4.2.1. della relazione allegata alla decisione di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria n. 82/2017/PAR, pag. 119-120).

7.7) - Concludendo, l'ambito di estensione delle limitazioni delle spese per "relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza", fissato dall'art. 6, comma 8, del d.l. n.78/2011, va desunto dal quadro delineato finora.

Il Comune di Cascia, pertanto, valuterà l'esonero dalle limitazioni di cui al citato art. 6, comma 8, delle iniziative di spesa che intende perseguire secondo il suo responsabile apprezzamento, avendo cura di esplicitarne il percorso logico e le conclusioni, con provvedimenti adeguatamente motivati².

P.Q.M.

² Sulla necessità di specifica, congrua ed adeguata motivazione, v. Sez. reg. Contr. Lazio n.85/2016 e Sez. Contr. Lombardia dec. 139/2017 già citate)

Nelle suestese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Cascia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia nelle Camere di Consiglio del 23 marzo 2018.

Il Presidente estensore

f.to Fulvio Maria Longavita

Depositata il 26 marzo 2018

Il Preposto della Sezione

f.to Roberto Attilio Benedetti