

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 14 marzo 2013 composta da:

Presidente di Sezione	Raffaele Del Grosso	Presidente
Primo Referendario	Luca Fazio	
Primo Referendario	Stefania Petrucci	Relatore
Primo Referendario	Chiara Vetro	
Referendario	Marco Dimarco	

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Ugento (LE)
pervenuta in data 26/02/2013 prot. n. 504;
Vista l'ordinanza n. 14/13 del 27/02/2013 con la quale è stata convocata la
Sezione Regionale di Controllo per il giorno 14/03/2013;
udito il relatore Primo Referendario Dott. Stefania Petrucci;
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Ugento, con la nota riportata in epigrafe,
preliminarmente richiama la normativa dettata dall'art. 6, commi 8 e 9, del D. L.
31/05/2010 n. 78 convertito nella L. 30/07/2010 n. 122 che prevedono
rispettivamente il divieto di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni,
mostre, pubblicità e rappresentanza per un ammontare superiore al 20 per cento
della spesa sostenuta nell'esercizio 2009 ed il divieto di effettuare spese per
sponsorizzazioni.

Inoltre, il Sindaco aggiunge che l'art. 4 del D. Lgs. 14/03/2011 n. 23 attribuisce
ai comuni capoluogo di provincia, alle unioni di comuni nonché ai comuni inclusi
negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, di istituire, con
deliberazione del consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che

alloggiano nelle strutture ricettive situate nel proprio territorio; il gettito derivante dagli introiti dell'imposta di soggiorno è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali nonché dei relativi servizi pubblici locali.

Pertanto, il Sindaco, dopo aver comunicato che, con deliberazione consiliare n. 8 del 28/03/2012, l'Ente ha istituito l'imposta di soggiorno, chiede alla Sezione se alle spese finanziate con il gettito della predetta imposta siano applicabili i limiti ed i divieti di cui ai commi 8 e 9 dell'art. 6 del D. L. n. 78/2010 *trattandosi di spese finanziate con entrate a destinazione vincolata* ed in particolare, chiede se le sotto elencate spese siano assoggettabili a tali limiti:

- spese per l'organizzazione di manifestazioni volte alla riscoperta, valorizzazione e promozione delle tradizioni locali, quali musica, gastronomia, agricoltura, artigianato, tempo libero, gioco, sport;
- spese per l'organizzazione di manifestazioni, convegni, e mostre volte alla riscoperta e valorizzazione del proprio patrimonio storico, artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio comunale;
- spese per la partecipazione, mediante patrocinio (non gratuito) alle manifestazioni sopra richiamate ed organizzate da altri enti pubblici o associazioni di volontariato;
- spese per la promozione e divulgazione della propria offerta turistico/culturale mediante la stampa e diffusione di materiale pubblicitario, la pubblicazione su quotidiani e riviste specializzate; spese per promuovere e sostenere la partecipazione degli operatori turistici ad eventi e manifestazioni rivolti alla crescita ed al rilancio del territorio (quali la BIT).

Infine, il Sindaco chiede se, nell'ambito delle finalità alle quali può essere destinato il gettito dell'imposta di soggiorno possono farsi rientrare anche gli interventi sotto riportati in quanto finalizzati al miglioramento dell'accoglienza, dei servizi, e della fruibilità complessiva del territorio in favore dei flussi turistici ospitati:

- stampa e fornitura di brochure informative sui servizi offerti dal Comune ai turisti;
- acquisti di beni per l'arredo urbano;
- sistemazione di strade, piazze e marciapiedi;
- interventi per il porto turistico;
- interventi per il potenziamento delle infrastrutture a supporto del settore turistico.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,° della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco che è organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la

disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Ad avviso del Collegio, il quesito sottoposto dal Sindaco del Comune di Ugento rientra nell'alveo della contabilità pubblica poiché incentrato sulla disciplina attinente la gestione di un'entrata di natura tributaria e su disposizioni di finanza pubblica dettate dal D. L. 31/05/2010 n. 78 che impone specifici vincoli di contenimento delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza e pone il divieto di effettuare spese per sponsorizzazioni.

Tuttavia, rilevato che il quesito presenta l'elencazione di svariate fattispecie specifiche, il parere è reso secondo principi di generalità ed astrattezza secondo l'interpretazione delle disposizioni di legge invocate dal richiedente tenendo presente che rientra comunque nelle valutazioni discrezionali dell'Ente l'adozione di determinate tipologie di spesa.

L'art. 6, comma 8, del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito nella L. 30/07/2010 n. 122 prevede 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 legge 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 9 del citato art. 6 del D. L. n. 78/2010 impone alle predette amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione il divieto di effettuare spese per sponsorizzazioni.

Questa Sezione, con la deliberazione n. 53/PAR/2012 depositata in data 18/04/2012, ha già avuto modo di chiarire in via generale i concetti di relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza richiamati dal predetto art. 6, comma 8, del D. L. n. 78/2010 ed ha precisato che non si pongono particolari problemi interpretativi in ordine ai *convegni* e alle *mostre* poiché i primi riguardano gli eventi organizzati dall'Ente aventi per oggetto, ad es.,

dibattiti, seminari, congressi, conferenze, incontri di studio comunque denominati su tematiche di natura amministrativa, culturale, o di particolare interesse per la comunità locale; le seconde (mostre) sono riferibili alle esposizioni pubbliche aventi finalità didattica o celebrativa o promozionale di opere d'arte, oggetti, prodotti locali; alle mostre sono assimilabili, in questa prospettiva, le rassegne, *le fiere*, i mercatini espositivi dei sopra indicati prodotti. Le Sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 50/CONTR/11 del 21/9/2011, hanno, inoltre, chiarito che rientrano nel concetto di "pubblicità" tutte le attività mediante le quali l'ente locale porta all'esterno della propria struttura notizie, anche se riconducibili alle proprie finalità istituzionali come quelle riguardanti la comunicazione istituzionale o le informazioni funzionali alla promozione dei servizi pubblici e delle modalità di fruizione degli stessi da parte della collettività.

Con la citata deliberazione n. 53/PAR/2012, questa Sezione ha quindi affermato l'assoggettamento ai limiti di cui all'art. 6, comma 8, del D.L. n. 78 del 2010, anche delle spese attinenti alla pubblicizzazione di manifestazioni, eventi e interventi di tipo culturale ovvero di promozione turistica o commerciale, mentre esulano, a parere delle Sezioni riunite, dal concetto di pubblicità soggetta alla riduzione di spesa in rassegna i soli casi in cui la "pubblicazione" di atti e provvedimenti amministrativi (quali le deliberazioni o le determinazioni o gli avvisi di gara) sia imposta *ex lege*.

Relativamente alle funzioni di rappresentanza, il dato di partenza è offerto dal D. Lgs. n. 267/2000 il quale affida agli enti locali (art. 3, commi 2 e 3) il ruolo di rappresentanza della comunità di riferimento; di conseguenza, possono essere ricondotte a tali funzioni tutte le attività tenute in occasione di incontri ufficiali con personalità o rappresentanti di altre istituzioni o enti o associazioni di rilievo sociale ed economico, ovvero in concomitanza di eventi e ricorrenze la cui importanza sia tale da far emergere l'esigenza di valorizzare le qualità e specificità del territorio ovvero l'immagine pubblica dell'ente e il suo ruolo nell'ambito materiale oggetto dell'evento, sì da accrescerne il prestigio (Sezione Regionale di Controllo per la Puglia, deliberazione n. 53/PAR/2012).

Infine, la nozione di *relazioni pubbliche* rinvia dalla scienza della comunicazione, da cui si evince che consiste nella gestione strategica dei rapporti e delle comunicazioni tra un'organizzazione e il suo pubblico, al fine sia di crearne un'immagine positiva che di ottenere consenso e sostegno per il suo operato e i suoi scopi, nonché di influenzare opinioni e comportamenti del pubblico che essa intende raggiungere ma anche, reciprocamente, di orientare le proprie scelte in corrispondenza delle opinioni e dei giudizi espressi da quest'ultimo.

Questa Sezione ha anche osservato che il divieto di sponsorizzazioni di cui al comma 9 dell'art. 6 del D. L. n.78/2010 non attiene alle ipotesi contrattuali che comportano un'entrata per l'Amministrazione, le quali consentono la realizzazione di maggiori economie e l'erogazione di una migliore qualità dei servizi prestati, ma deve ritenersi operante solo per le sponsorizzazioni che comportano per l'ente locale una spesa ed aventi come finalità la mera segnalazione ai cittadini della presenza dello stesso (il quale assume, in tal caso, il ruolo di *sponsor*), così da promuoverne l'immagine; tale possibilità, la quale era stata dalla giurisprudenza ritenuta di dubbia legittimità, in quanto in grado di alterare il ruolo e l'immagine di imparzialità della P.A. (che è un soggetto pubblico non esercente attività commerciale e non avente, per ciò solo, un'immagine o un marchio da promuovere e dunque l'esigenza di conseguire – in linea di principio - una proiezione positiva anche in termini di un ritorno di immagine), è stata quindi espunta dall'ordinamento dal citato comma 9, sia pure per ragioni di contenimento della spesa pubblica; di contro devono ritenersi ammesse, non configurando delle sponsorizzazioni ai sensi della normativa di finanza pubblica in esame, le contribuzioni (siano esse sotto forma di erogazioni, sovvenzioni) ad iniziative di terzi soggetti *istituzionalmente* preposti allo svolgimento di attività di promozione e valorizzazione del territorio, rientranti nei compiti del Comune e svolte nell'interesse della collettività. Questa lettura è stata ritenuta coerente anche con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione, trattandosi di contribuzioni connotate dallo svolgimento di un'attività propria del Comune in forma sussidiaria, esercitata cioè *in via mediata* da soggetti privati destinatari di risorse pubbliche. Sempre che l'erogazione di detti contributi avvenga, ad avviso del Collegio, nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza di cui all'art. 12 della legge 7.8.1990, n. 241, il quale pone un principio generale applicabile in ogni caso di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, comunque denominati che integrino l'attribuzione di vantaggi economici a persone ed enti pubblici e privati (Sezione Controllo Puglia, deliberazioni n. 163/PAR/2010 del 15/12/2010; n. 32/PAR/2011 del 1/06/2011; n. 53/PAR/2012 del 18/04/2012).

Inoltre, l'eventuale concessione di un patrocinio da parte dell'Ente deve riguardare finalità sociali o comunque istituzionali dell'Ente che rappresentino, in via sussidiaria, una modalità alternativa della realizzazione del fine pubblico rispetto alla scelta di erogare direttamente un servizio di utilità per la collettività. E' auspicabile che il riferimento a tale interesse per la collettività locale risulti particolarmente evidenziato nel supporto motivazionale del provvedimento (Sezione Regionale di Controllo Puglia, deliberazioni n. 32/PAR/2011 e n. 33/PAR/2011 del 1/06/2011).

Non appaiono, quindi, consentiti gli accordi di patrocinio che prevedono spese, da parte delle amministrazioni pubbliche, in riferimento ad iniziative organizzate da soggetti terzi non riferibili a funzioni istituzionali dell'ente locale, come ad esempio la sponsorizzazione di una squadra di calcio.

Il D. Lgs 14/05/2011 n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo municipale, all'art. 4, conferisce ai comuni capoluogo di provincia, alle unioni di comuni nonché ai comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche la facoltà di istituire, con apposita deliberazione consiliare, un'imposta di soggiorno da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a cinque euro per notte di soggiorno.

La disciplina normativa impone, quindi, uno specifico vincolo di destinazione per tale entrata che deve essere destinata al finanziamento di interventi in materia di turismo ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali nonché dei relativi servizi pubblici locali.

Ritiene il Collegio che la destinazione del gettito dell'imposta di soggiorno può essere rivolta ad ogni intervento inerente i servizi turistici e quindi ricomprendere oltre che eventuali interventi per un porto turistico anche la promozione della ricettività locale o di sportelli per il turismo.

Il Tar della Puglia, Sezione di Lecce, con sentenza del 30/04/2012 n. 748, ha ritenuto direttamente ascrivibili alla materia del turismo alcuni interventi realizzati da un ente locale in materia di gestione del Castello, uffici IAT e informazioni turistiche; iniziative attinenti al parco Naturale Regionale dell'istituenda area marittima protetta, delle aree SIC, dei percorsi ciclabili e che interventi di carattere più generico finanziati con il gettito del nuovo tributo (manutenzione del patrimonio dei Beni culturali; personale di Polizia municipale a tempo determinato; interventi in campo turistico; manutenzione strade comunali; segnaletica stradale; interventi di tutela ambientale; attività relative al problema del randagismo; servizio RSU; interventi di realizzazione e manutenzione di parchi e giardini urbani) hanno una evidente, anche se indiretta, funzione di promozione del turismo locale e debbono, pertanto, ritenersi coerenti con il vincolo di destinazione imposto dalla legge.

Il Tar del Veneto, con sentenza del 10/05/2012 n. 653, ha aggiunto che: *"viene ad usufruire dei vantaggi connessi agli interventi finanziati con l'imposta di soggiorno anche chi non è turista, in quanto tali interventi non hanno ad oggetto il turismo in senso stretto, ma più in generale la fruizione della città"*.

Inoltre, ad avviso di questa Sezione, le spese assoggettate ai vincoli imposti dal citato art. 6, comma 8, del D. L. n. 78/2010 ed il divieto di sponsorizzazioni sancito dal successivo comma 9 della predetta norma non possono *sic et*

simpliciter ritenersi sovrapponibili ai vincoli di destinazione previsti per l'imposta di soggiorno dall'art. 4 del D. Lgs. n. 23/2011 sul federalismo fiscale municipale. Infatti, mentre il vincolo di destinazione dell'entrata per imposta di soggiorno è limitato agli interventi comunali in materia di turismo ed agli interventi volti alla manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, i vincoli di contenimento della spesa dettati dall'art. 6, comma 8, del D. L. n. 78/2010 presentano un ambito ben più ampio e ricomprendono ogni spesa inerente relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza e nel novero di tali spese devono necessariamente ricomprendersi anche le eventuali spese aventi finalità di turismo o di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali se realizzate mediante il ricorso alle su menzionate relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune Ugento (LE).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 14 marzo 2013.

Il Relatore

F.to Stefania Petrucci

Il Presidente

F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 14 marzo 2013
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo