



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Marcello Degni	Presidente f.f.
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario (relatore)
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 18 febbraio 2021, ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, come modificato dall'art. 26 ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito in sede di conversione con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Nei confronti del comune di Somma Lombardo (VA)

Prospetto spese rappresentanza esercizio 2019

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

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del

Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 02.07.2008);

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 6 comma 8 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.78

Visto l'art. 16, comma 12, del D.L. 31 agosto 2011 n.138, convertito nella legge 14 settembre 2011 n. 148;

Visto il D.M. 23 gennaio 2012;

VISTO l'articolo 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, di proroga fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 delle disposizioni in materia di giustizia contabile già previste dall'articolo 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

VISTO l'articolo 1 del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2020, n. 159, di proroga al 31 gennaio 2021 della dichiarazione dello stato di emergenza da COVID-19;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei ministri 13 gennaio 2021, pubblicata in Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 15 del 20 gennaio 2021, di proroga fino al 30 aprile 2021 dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;

VISTA la richiesta di fissazione di camera di consiglio del magistrato istruttore e la comunicazione presidenziale di convocazione della Sezione nella camera di consiglio da remoto del 18 febbraio 2021;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft Teams";

UDITO il relatore, dott.ssa Rita Gasparo;

FATTO

Il Comune di Somma Lombardo, con nota prot. Cdc n. 8361 del 19 maggio 2020, ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ai sensi dell'art. 16,

comma 12, del D.L. 31 agosto 2011, n.138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, il prospetto delle spese di rappresentanza sostenute nell'esercizio finanziario 2019 per l'importo complessivo di € 2.650,72.

Con nota istruttoria del 17 dicembre 2020 (prot. Cdc n. 20778), il magistrato istruttore, ha chiesto, tra l'altro, se l'Ente avesse adottato apposito atto a valenza regolamentare, volto a disciplinare le spese di rappresentanza.

In data 27 dicembre 2020, è pervenuta la risposta istruttoria dell'Ente (prot. Cdc n. 1775), a firma del Responsabile Servizi Finanziari, nella quale si comunicava che *"Il comune di Somma Lombardo è dotato di apposito regolamento per l'effettuazione delle spese di rappresentanza [...] approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 27 del 29 giugno 2012"*.

Il magistrato istruttore, alla luce dei circostanziati chiarimenti forniti dall'Amministrazione comunale, non ha ravvisato criticità sulle spese dichiarate nel relativo prospetto, ma ha rilevato nell'atto regolamentare indicato nella nota di risposta ed acquisito d'ufficio dal sito istituzionale dell'Ente alla sezione "Area Amministrativa" (Home - Aree tematiche - Dentro l'Amministrazione - Link utili - Regolamenti Comunali, Pag. 6 Area Amministrativa) alcune previsioni in contrasto con le coordinate interpretative rese in materia dalla giurisprudenza contabile.

In data 5 febbraio 2021, il magistrato istruttore ha chiesto pertanto al Presidente di deferire la questione all'esame collegiale in Camera di consiglio fissata per il giorno 18 febbraio 2021.

DIRITTO

I) Il controllo della Sezione regionale della Corte dei conti sulle spese di rappresentanza sostenute dagli Enti locali, trova il proprio fondamento nell'art. 16, comma 12, del D.L. 31 agosto 2011, n.138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n.148, a tenore del quale *"le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali sono elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto di cui all'articolo 227 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Tale prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, nel sito internet dell'ente locale"*.

In attuazione della previsione riportata, con decreto del Ministero dell'Interno, adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, in data 23 gennaio 2102 è stato definito lo schema tipo del prospetto.

Quest'ultimo contiene la descrizione dell'oggetto della spesa, l'occasione nella quale è stata sostenuta nonché il relativo importo.

Ai sensi dell'art. 2 del DM citato, inoltre, il prospetto medesimo deve essere allegato al rendiconto della gestione di cui all'art. 227 T.U.E.L. e trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro dieci giorni dalla sua approvazione. Entro tale termine, lo stesso è pubblicato nel sito internet dell'ente locale, in tal modo consentendo alla comunità amministrata di poter esercitare un controllo diffuso sulla corretta gestione delle risorse, anche in rapporto alla possibilità di utilizzi alternativi. La sua compilazione è a cura del Segretario dell'Ente e del Responsabile di servizi finanziari, che lo sottoscrivono unitamente all'Organo di revisione economico finanziaria.

Le suesposte previsioni legislative e le relative prescrizioni attuative si sono innestate nel regime vincolistico già tratteggiato dal legislatore con l'art. 6, comma 8, D.L. n. 78/2010 convertito dalla L. n. 122/2010, che ha dettato precisi limiti di contenimento delle spese di rappresentanza, da considerarsi recessive, in quanto non necessarie, rispetto ad altre voci di spesa pubblica; regime, tuttavia, dapprima modificato con l'art. 21 *bis* del d.l. n. 50/2017 e da ultimo cessato, a decorrere dal 2020, in forza del disposto di cui all'art. 57, comma 2, del d.l. n. 124 del 2019.

Le coordinate normative suesposte sono state meglio precisate dalla giurisprudenza contabile, il cui contributo ermeneutico è noto sul piano definitorio e di individuazione dei tratti distintivi delle spese in esame.

Nello specifico è stato osservato che la nozione di spesa di rappresentanza si configura quale voce di costo essenzialmente **finalizzata** ad accrescere il prestigio e la reputazione della singola pubblica amministrazione verso l'esterno. Le relative spese devono assolvere il preciso scopo di consentire all'ente locale di intrattenere rapporti istituzionali e di manifestarsi all'esterno in modo confacente ai propri fini pubblici. Tale qualificazione finalistica comporta l'esclusione delle spese per l'esercizio di

funzioni istituzionali, rientranti nell'attività tipica e nelle competenze dell'ente, quale modalità di estrinsecazione dell'attività amministrativa in un determinato settore in conformità agli obiettivi programmati.

Le spese di rappresentanza devono dunque rivestire il carattere dell'**inerenza**, ossia essere strettamente connesse con il fine di mantenere o accrescere il ruolo, il decoro e il prestigio dell'ente medesimo, nonché possedere il crisma dell'**ufficialità**, nel senso che esse finanziano manifestazioni della pubblica amministrazione idonee ad attrarre l'attenzione di ambienti qualificati o dei cittadini amministrati al fine di ricavare i vantaggi correlati alla conoscenza dell'attività amministrativa. L'attività di rappresentanza ricorre in ogni manifestazione ufficiale attraverso gli organi muniti, per legge o per statuto, del potere di spendita del nome della pubblica amministrazione di riferimento.

La violazione dei criteri finalistici testé indicati conduce all'illegittimità della spesa sostenuta dall'ente per finalità che fuoriescono dalla rappresentanza.

Sotto il profilo gestionale, l'economicità e l'efficienza dell'azione della pubblica amministrazione impongono il carattere della **sobrietà** e della **congruità** della spesa di rappresentanza sia rispetto al singolo evento finanziato, sia rispetto alle dimensioni e ai vincoli di bilancio dell'ente locale che le sostiene.

La violazione dei criteri che presiedono alla sana gestione finanziaria comporta il venir meno dei requisiti di razionalità ed economicità cui l'attività amministrativa deve sempre tendere ai sensi dell'art. 97 Cost. (*ex multis* Sez. Contr. Regione Lombardia, delibere n. 243 e 244 del 2018; in termini, Sez. Giur. Sicilia, sent. n. 617 e 754 del 2018). In particolare, con la deliberazione n.151/2012/INPR del 26 aprile 2012, questa Sezione ha definito le linee guida per l'esame dei prospetti sulle spese di rappresentanza, indicando i seguenti criteri uniformi di verifica, sia di carattere sostanziale sia di carattere procedimentale:

1) ciascun ente locale deve inserire, nell'ambito della programmazione di bilancio, apposito capitolo in cui vengono individuate le risorse destinate all'attività di rappresentanza, anche nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica fissati dal legislatore;

capitolo di bilancio che deve essere reso autonomo rispetto ad altri al fine di evitare commistioni contabili.

2) Esulano dall'attività di rappresentanza quelle spese che non siano strettamente finalizzate a mantenere o accrescere il prestigio dell'ente verso l'esterno nel rispetto della diretta inerenza ai propri fini istituzionali.

3) Non rivestono finalità rappresentative verso l'esterno le spese destinate a beneficio dei dipendenti o amministratori appartenenti all'Ente che le dispongono.

4) Le spese di rappresentanza devono essere congrue sia ai valori economici di mercato sia rispetto alle finalità per le quali la spesa è erogata.

5) L'attività di rappresentanza non deve porsi in contrasto con i principi di imparzialità e di buon andamento, di cui all'art. 97 della Costituzione.

Dalla copiosa casistica giurisprudenziale in materia, volta ad analizzare le varie tipologie di spese per verificarne la riconducibilità nell'alveo delle spese di rappresentanza, si trarre la conclusiva considerazione che non sono considerate tali:

- gli atti di mera liberalità;
- le spese di ospitalità effettuate in occasione di visite di soggetti in veste informale o non ufficiale;
- l'acquisto di generi di conforto in occasione di riunioni della Giunta o del Consiglio Comunale;
- omaggi, pranzi o rinfreschi offerti ad Amministratori o dipendenti;
- ospitalità e/o pasti a favore di fornitori dell'ente o di soggetti legati all'ente da rapporti di tipo professionale o commerciale (affidatari di incarichi, consulenze, collaborazioni, ecc.);
- spese connesse con l'attività politica volte a promuovere l'immagine degli amministratori e non l'attività o i servizi offerti alla cittadinanza.

II) Alla luce del suddetto quadro normativo e giurisprudenziale, nel caso di specie, le norme regolamentari approvate con la deliberazione consiliare n. 27/2012, recanti previsioni generali ed astratte per l'effettuazione delle spese di rappresentanza, risultano, in parte, in distonia con i parametri normativi e per l'effetto inidonee a

rendere legittima *ex se* una eventuale spesa dell'Ente che a tali norme dovesse conformarsi.

Stante l'utilità di una preventiva normativizzazione degli aspetti di rilievo delle spese in parola, sottraendo la materia a contingenti scelte degli organi di governo, il Collegio focalizza l'attenzione sulle previsioni regolamentari illegittime al fine di scongiurare *pro futuro* la concretizzazione del rischio di spese a queste conformi, tuttavia parimenti illegittime.

Si rilevano, in particolare, elementi di illegittimità in diverse previsioni del regolamento, di seguito riportate.

Ai sensi dell'art. 5, rubricato "Specificazione delle spese di rappresentanza", costituiscono, tra le altre, spese di rappresentanza quelle relative a:

- *"b) offerta di generi di conforto (caffè, acqua ecc...) e colazioni di lavoro, giustificate con motivazioni di interesse pubblico a ospiti ricevuti dai soggetti indicati al precedente art. 4, a persone o Autorità di cui alla precedente lettera a)";*

- *"c) colazioni di lavoro (consumazioni) durante riunioni, prolungate oltre le 6 (sei) ore degli organi dell'Ente con ospiti che rivestono le qualifiche dei precedenti punti. Ad essi sono equiparati gli accompagnatori che abbiano almeno la qualifica di funzionari direttivi e gli autisti di rappresentanza";*

Le erogazioni di spesa, sostenute per ristorazione, per consumazioni al bar e per pasti propri e di terzi, anche soggettivamente qualificati come esponenti di altri enti o istituzioni, non rientrano in alcun modo nelle spese rimborsabili a titolo di "rappresentanza" a meno che non sia connessa o inerente ad un incontro istituzionale, debitamente documentato, avente risonanza e importanza pubblica, tale per cui la spesa stessa è idonea ad accrescere il prestigio dell'ente e non si traduce in un mero ed esclusivo beneficio per gli intervenuti (cfr. deliberazione della Sezione regionale della Lombardia SRCLOM/98/2014/IADC).

La lettera k dell'art. 5, citato, annovera poi tra le spese in commento gli *"atti di onoranza (omaggi floreali, necrologi, ecc...) in occasione di decesso o di partecipazione a lutti di personalità estranee all'Ente o di componenti degli organi comunali o di dipendenti dell'Ente, ex Amministratori"*.

Il Collegio rimanda all'orientamento consolidato da plurime pronunce della magistratura contabile, secondo la quale le spese menzionate sopra *“non possano essere legittimamente considerate di rappresentanza, nei casi in cui siano effettuate in favore di dipendenti, ex dipendenti o ex amministratori dell'Ente locale, o delle loro famiglie in quanto questa ultima circostanza impedirebbe di considerarle come finalizzate a promuovere l'immagine dell'Ente”* (così deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 40/2015/VSG). A ciò si aggiunga che, ove sostenute, le predette spese determinano altresì un danno all'erario, poiché i destinatari delle stesse non sono esterni all'ente (vd. deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 59/2015/PAR).

Relativamente alle spese per *“conferenze stampa indette, sempre per fini istituzionali, dai soggetti autorizzati”* di cui alla lett. d), alle spese per *“inviti, manifesti, materiale pubblicitario, servizi fotografici e di stampa in occasione di cerimonie, inaugurazioni o manifestazioni promosse dall'Ente o da esso patrocinate, alle quali partecipino personalità o Autorità estranee all'Ente (...)”* (lett. e) e a quelle per *“organizzazione di mostre, convegni, tavole rotonde o iniziative similari, in quanto riferibili ai fini istituzionali dell'Ente e dirette ad assicurare il normale esito di dette iniziative”* (lett. h) della norma in commento, si rammenta che le stesse potrebbero presentare profili di sovrapposibilità con le altre categorie di spesa, tra le quali quelle per le relazioni pubbliche, mostre, convegno e pubblicità.

Per tali motivi la Sezione, rilevata la natura collaborativa del presente controllo e la valenza ricognitiva delle verifiche svolte, raccomanda all'Amministrazione comunale, previa valutazione in autotutela della legittimità del proprio regolamento che disciplina le spese di rappresentanza, una revisione dello stesso in conformità con i principi normativi.

P.Q.M.

La Sezione, ai sensi dell'art. 16, comma 26, del decreto legge n. 138 del 2011, convertito nella legge n. 148 del 2011;

RILEVA

la non conformità a legge del Regolamento per spese di rappresentanza con riferimento alle parti individuate in motivazione

INVITA

l'Amministrazione comunale a valutare in autotutela la legittimità del proprio regolamento che disciplina le spese di rappresentanza

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Somma Lombardo (VA) e che ai, sensi dell'art. 31 del Decreto Legislativo n. 33 del 2013, la presente pronuncia venga pubblicata sul sito internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge.

Così deciso nella camera di consiglio da remoto del 18 febbraio 2021.

Il Magistrato Relatore
(dott.ssa Rita Gasparo)

Il Presidente f.f.
(dott. Marcello Degni)

Depositata in Segreteria il
19 febbraio 2021

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)