



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
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 28 gennaio 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 Busto Arsizio 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 28 gennaio 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 Busto Arsizio, con nota prot. Cdc n. 12368 del 10 luglio 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 € 3.117,71.

Con nota istruttoria del 17 dicembre 2020 (prot. Cdc n. 20776), 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 30 dicembre 2020, è pervenuta la risposta istruttoria dell'Ente (prot. Cdc n. 21314), a firma del Sindaco e del Dirigente del Settore Risorse Finanziarie –Tributi Controllo di gestione e Partecipazioni, nella quale si comunicava che *“il Capo II del Regolamento di Economato approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 91 del 18/12/2006, modificato ed integrato con deliberazione C.C. n. 24 del 29/3/2011, il cui stralcio si allega in copia, è dedicato all'attività di rappresentanza dell'Ente. In particolare, in tale sezione sono disciplinati i criteri generali dell'attività di rappresentanza, la specificazione delle spese di rappresentanza, le cause di esclusione e le modalità di autorizzazione ed organizzazione di tali spese”*.

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 nello stesso estratto regolamentare, allegato alla nota di risposta, alcune previsioni in contrasto con le coordinate interpretative rese in materia dalla giurisprudenza contabile.

In data 26 gennaio 2021, il magistrato istruttore ha chiesto pertanto al Presidente di deferire la questione all'esame collegiale in Camera di consiglio fissata per il giorno 28 gennaio 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 di cui al Capo II del Regolamento di Economato, recanti previsioni generali ed astratte sulle 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 dell'estratto regolamentare: nell'art. 12 – Criteri Generali e nell'art. 13 - Specificazione delle Spese di Rappresentanza.

Relativamente all'art. 12 è in spregio alla legge il comma 2, laddove prevede che l'attività di rappresentanza “*si concretizza in formule di cortesia quali colazioni, pranzi, cene etc., finalizzati alla prosecuzione dei lavori oltre il normale orario in occasione di riunioni*”.

Il criterio di base per determinare se la spesa per un pranzo (o, in alcuni casi, per il servizio bar) possa essere correttamente ricondotta ad una spesa di rappresentanza è quello di individuare i destinatari, allo scopo di rilevare se siano soggetti esterni particolarmente qualificati, in quanto istituzionalmente rappresentativi dell'ente al quale appartengono.

Pertanto non possono essere considerate spese di rappresentanza i pranzi tra autorità che s'incontrano per adempiere alla loro attività istituzionale, a meno che non si tratti di spesa 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).

Con riferimento all'art. 13, il comma 1, lett. b) elenca le seguenti voci che non rispondono ai requisiti richiesti di spese considerate di rappresentanza. In particolare:

“Spese sostenute dall’Amministrazione per onoranze funebri in caso di morte di (...) Amministratori e personale dipendente secondo le seguenti disposizioni:

- per Sindaco, Assessori in carica e non più in carica, Consiglieri Comunali in carica e Dipendenti comunali in servizio: telegramma di condoglianza, necrologio, corona;*
- per Consiglieri comunali non più in carica, Dipendenti collocati a riposo, Parenti di primo grado di Amministratori in carica: telegramma di condoglianza e necrologio;*
- per parenti di primo grado di Dipendenti in servizio: telegramma di condoglianza”.*

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).

Parimenti non è conforme alla legge la lett. c) dell’art. 1, citato, che recita *“Medaglie e attestati offerti al proprio personale collocato a riposo. Le prime a coloro che abbiano prestato servizio nel Comune di Busto Arsizio per almeno 25 anni senza demerito”*.

Al riguardo, la giurisprudenza contabile è granitica nel ritenere che non abbiano finalità rappresentative verso l'esterno le spese destinate a beneficio dei dipendenti dell'Ente e dei dipendenti collocati in quiescenza (in tal senso sono le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 178/2017/VSG e n. 306/2015/IADC).

Relativamente ai gemellaggi richiamati nel comma 2, in relazione ai quali *“sono da considerarsi spese di rappresentanza ammissibili quelle per: a) alloggio, ricevimenti, addobbi, servizi di stampa con noleggio di materiale, diplomi, omaggi, pubblicità in genere”*, valgono i principi già espressi da questa Sezione, a tenore dei quali le spese sostenute per

l'organizzazione e l'attività di gemellaggio con altre amministrazioni locali, benché ammissibili in astratto, per ritenersi pienamente legittime devono essere giustificate:

- dalla stretta correlazione con le finalità istituzionali;
- dalla sussistenza di elementi che richiedano una proiezione esterna delle attività dell'Ente per il migliore perseguimento dei propri fini istituzionali;
- dalla rigorosa motivazione circa lo specifico interesse istituzionale perseguito;
- dalla dimostrazione del rapporto tra l'attività dell'Ente e la spesa erogata;
- dalla qualificazione del soggetto destinatario della spesa ed dalla rispondenza a criteri di ragionevolezza e di congruità rispetto ai fini (cfr. deliberazione Lombardia n. 19/2016/VSG).

Le medesime spese sostenute dall'Ente anche nelle altre occasioni elencate nell'art. 2, potrebbero presentare profili di sovrapposibilità con le altre categorie di spesa, quali quelle per le relazioni pubbliche, per la valorizzazione delle attività culturali, per pubblicità, attività di informazione e comunicazione.

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 Busto Arsizio (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 del 28 gennaio 2021.

Il Magistrato Relatore
(dott.ssa Rita Gasparo)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 1 febbraio 2021

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)