



**REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA**

Composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere (relatore)
Francesco Sucameli	Primo Referendario
Raffaella Miranda	Primo Referendario
Emanuele Scatola	Referendario

nella camera di consiglio del 3 aprile 2019

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 19 del 3 aprile 2019 con cui è stata convocata l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, consigliere Rossella Bocci

FATTO

Il comune di Casoria, con nota acquisita al prot. n. 3051 del 29/05/2018, ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 16, comma 12, del D.L. 31/8/2011 n. 138, convertito nella legge 14/9/2011 n. 148, il prospetto delle spese di rappresentanza sostenute nell'esercizio finanziario 2016.

In relazione alle predette spese di rappresentanza, con nota istruttoria (prot. n. 6572 del 15/10/2018) il Magistrato Istruttore ha chiesto analitica e dettagliata rappresentazione contabile delle spese sostenute, documentando specificamente l'occasione, la tipologia e la quantità dei beni acquistati e/o i relativi destinatari e precisando se fosse stato istituito un registro di carico e scarico dei beni acquistati. Inoltre, si è richiesto all'Ente di esplicitare le delucidazioni indicate alla luce dei seguenti principi di carattere procedimentale e sostanziale d'inerenza, ufficialità e congruità, elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti:

- *“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;*
- *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;*
- *le spese di rappresentanza devono essere congrue rispetto sia ai valori economici di mercato sia rispetto alle finalità per le quali viene erogata la spesa;*
- *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”.*

Nel contempo, si è ricordato che non hanno finalità rappresentative verso l'esterno le spese destinate a beneficio dei dipendenti o amministratori appartenenti all'Ente che le dispongono e si è richiesto di specificare se sia stata effettuata la pubblicazione del prospetto delle spese di rappresentanza sul sito internet istituzionale dell'Ente nonché se vi sia stata l'adozione di regolamenti o atti a valenza regolamentare riguardanti le spese di rappresentanza in esame. Infine, si è richiesto di *“specificare se, nell'anno 2016, il complesso delle spese di cui all'art. 6, commi 7-10 e 12-14, del D.L. 78/2010 è stato contenuto nei limiti di legge -come reinterpretati dalla Consulta (cfr. C. cost. 139/2012 per riduzione dei vari obblighi ad un "tetto complessivo")- e se, in caso di sfioramento ed in quale percentuale, esso sia attribuibile alle spese di rappresentanza”.*

Ai fini de quibus, nella nota istruttoria è stata inserita la seguente tabella, affinché la relativa compilazione da parte dell'Ente consentisse di contribuire ad esplicitare i dati richiesti.

Tipologia di spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Rendiconto 2016	Scostamento
Studi e consulenza		80%			
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza		80%			
Sponsorizzazioni		100%			
Missioni		50%			
Formazione		50%			

Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture		20%			
Tetto complessivo					

Il Magistrato istruttore, esaminata la risposta istruttoria, ha chiesto la sottoposizione all'esame del Collegio di talune tipologie di spese di rappresentanza sostenute nell'esercizio 2016 dal comune di Casoria, all'uopo riunito nell'odierna camera di consiglio.

DIRITTO

A. In via preliminare, va ricordato che 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 26, del D.L. 31/8/2011, n. 138, convertito nella legge 14/9/2011, n. 148, (c.d. legge "taglia costi della politica"), in cui si stabilisce che -a partire dall'approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2011- *"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 [...] 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"*.

Il D.M. 23/1/2012, in attuazione dell'ultimo periodo della disposizione surriportata, ha adottato lo schema tipo del prospetto nel quale sono elencate le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali. Ai sensi dell'art. 2 del D.M. citato il prospetto in questione, che elenca le spese di rappresentanza sostenute in ciascun esercizio finanziario, deve essere allegato al rendiconto della gestione di cui all'art. 227 T.U.E.L. e va sottoscritto dal segretario dell'ente, dal responsabile di servizi finanziari, nonché dall'organo di revisione economico-finanziaria.

La Sezione osserva che nell'attuale contesto congiunturale di coordinamento della finanza pubblica e di crisi economica, le spese di rappresentanza, in quanto non necessarie, sono da considerarsi come recessive rispetto ad altre voci di spesa pubblica (in questo senso, si richiama l'art. 6 comma 8 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122). E' per tal motivo che le medesime spese di rappresentanza sono sottoposte agli specifici vincoli di contenimento di cui alle ridette disposizioni (art. 6, comma 8, D.L. n. 78/2010 convertito dalla L. n. 122/2010 e al precipuo regime di cui all'art. 16, comma 26, D.L. n. 138/2011 convertito dalla legge n. 148/2011), integranti normativa inderogabile, non aggirabile per il tramite di disposizioni regolamentari adottate dal singolo Ente (Sez. Giur. Sicilia, sent. n. 617 e 754 del 2018). *"Dal punto di vista definitorio, si osserva 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. Dette spese devono dunque rivestire il carattere dell'inerenza, nel senso che devono 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." (Sez. Contr. Regione Lombardia, delibere n. 243 e 244 del 2018; in termini, Sez. Giur. Sicilia, sent. n. 617 e 754 del 2018, cit.). In sintesi, va tenuto presente che "la giurisprudenza contabile, nel pronunciare in diverse sedi e da diversi angoli prospettici in materia di spese di rappresentanza ammissibili e da assoggettare a limiti di spesa, nonché a rilevazione in apposito allegato al rendiconto, [...] ha sottolineato come le stesse vadano qualificate non tanto in ragione dei relativi oggetto e contenuto, quanto per gli scopi che le connotano. Per orientamento univoco, rientrano in tale tipologia di oneri le spese per attività rivolte all'esterno, non consistenti nell'esercizio di funzioni istituzionali, ma ad esse strettamente inerenti in quanto finalizzate alla valorizzazione delle funzioni stesse e, più in generale, alla promozione del ruolo e dell'immagine dell'ente che le pone in essere (così, ex multis Sezione giurisdizionale Campania, sentenza n. 2102/2014, Sezione regionale di controllo per la Campania deliberazione n. 25/2015/VSG, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna deliberazione n. 171/2013/VSGO, Sezione regionale di controllo per le Marche deliberazione n. 202/2014/VSG, Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta deliberazione n. 8/2013/PAR). Esulano, di contro, da tale ambito le spese che 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 (Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 116/2011/PAR, Sezione regionale di controllo per il Piemonte deliberazione n. 37/2011/PAR e, in conformità, Sezione regionale di controllo per la Toscana deliberazione n. 67/2011/PAR), nonché quelle 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 (così Sezione regionale di controllo per la Campania deliberazione n. 25/2015/VSG, Corte dei conti I Sezione giurisdizionale centrale d'appello sentenza n. 106/2002). In presenza di siffatti presupposti, che vanno adeguatamente motivati e sufficientemente documentati caso per caso, possono essere fatte gravare legittimamente sull'erario anche spese per eventi, manifestazioni e relazioni con altri enti con l'osservanza dei principi e delle regole che presiedono ordinariamente alla gestione del bilancio [...]" (Sez. Contr. Regione Lazio, Deliberazione n. 85/2016/PAR).

Le statuizioni da ultimo riportate, sono state del resto ampiamente riprese anche dalla delibera n. 55/2018/PAR della Sez. Contr. Reg. Umbria, espressa in esito a quesiti posti dal Sindaco di un Comune che chiedeva lumi, tra l'altro, sul se le *"attività culturali e didattiche aperte ai cittadini"* del medesimo Comune come tale, ovvero quelle di *"informazione ed accoglienza turistica"* da esso espletate come articolazione dell'Ufficio di Informazione e di Accoglienza Turistica di Area Vasta della Valnerina, rientrassero o meno tra quelle indicate dall'art. 6, comma 8, del d.l. n. 78/2010. In tale ultima delibera, in particolare, si è inteso auspicare una ricostruzione, anziché di carattere eminentemente descrittivo-fattuale delle *"spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza"* che compendiano l'elenco di cui al ridetto comma 8, che sia piuttosto riferita agli aspetti normativo-funzionali della spesa de qua, così distinguendo *"le spese che costituiscono la ragione di fondo dell'azione dell'Ente stesso [escluse dall'assoggettamento ai limiti di cui al più volte menzionato art. 6, comma 8], dalle altre analoghe spese, semplicemente non estranee ai suoi fini istituzionali"*; in tal modo rilevando, mediante richiamo della paragrafo 4.2.1. della relazione allegata alla decisione di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria n. 82/2017/PAR, 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>".*

Va quindi precisato che non sono considerate spese di rappresentanza e pertanto non sono effettuabili con oneri a carico dell'ente:

- 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.

Ai fini della gestione amministrativo contabile è da precisare che lo stanziamento per spese di rappresentanza viene annualmente determinato dal Consiglio Comunale in sede di approvazione del Bilancio di previsione ed assegnato al responsabile o ai responsabili individuate; che le spese di rappresentanza sono impegnate dal responsabile del Servizio competente mediante apposita determinazione, indicante, per ogni singola spesa, le circostanze e le ragioni di interesse pubblico che hanno indotto a sostenerla e le persone che beneficiano della stessa; che le spese stesse sono liquidate, previa presentazione di regolari fatture o ricevute fiscali, debitamente vistate dal Responsabile o dall'Amministratore che le ha disposte, a pena di inammissibilità.

B. Ciò posto in linea generale e venendo all'esame specifico delle spese definite come "di rappresentanza" sostenute nell'esercizio 2016 dal Comune di Casoria di seguito rappresentate

Descrizione dell'oggetto della spesa	Occasione in cui la spesa è stata sostenuta	Importo della spesa
Programma Urbanact 2014-2020 Action Planning Networks (Reti Piani Locali) Delibera del Commissario Prefettizio n. 17 del 20/10/2015	Meeting transnazionale 15/11/2016 tra le città di Anversa, Barcellona, Dusseldorf, Solin, Vienna, Brno, Baia a Mare e Oslo	€ 945,00

Si rappresenta che, a riscontro della richiesta istruttoria, è pervenuta la nota del comune, in data 07/11/2018 acquisita al prot. cdc 7154, a firma del Dirigente Finanziario dell'ente, il quale ha precisato che:

- la finalità del "Programma URBACT III (2014-2020) per le "Action Planning Networks" (Reti di Piani Locali), è quello di migliorare la capacità delle città europee di gestire politiche urbane sostenibili e di rafforzare la loro capacità di programmare strategie integrate;
- in data 11 settembre 2015 il progetto presentato per il Comune di Casoria, denominato "Growth by reconversion", è stato selezionato tra i 21 ammessi al finanziamento Urbact III, unitamente ad altre città europee;
- la spesa sostenuta per il "meeting transnazionale del 14 e 15 novembre 2016" tra tutte le città appartenenti al network, tenutosi nella città di Casoria, è stata inclusa nelle spese di rappresentanza "in quanto ha permesso all'Ente la promozione culturale e quella di sviluppo economico, aumentandone il decoro e il prestigio, rispettando i canoni di sobrietà e di congruità della spesa di rappresentanza, il rispetto dei vincoli di bilancio, tenendo altresì conto che la suddetta tipologia di spesa è stata oggetto di finanziamento nell'ambito del Progetto Urbact III una visita in alcuni dei luoghi significativi della città con particolare attenzione all'area centrale storica.
Pertanto si è reso indispensabile invitare ed assicurare ai partecipanti un servizio di ristorazione, comprendente colazione e cena.
Tale tipo di spesa è stata inclusa nelle spese di rappresentanza in quanto ha permesso all'Ente la promozione culturale e quella di sviluppo economico, aumentandone il decoro e il prestigio, rispettando i canoni di sobrietà e di congruità della spesa di rappresentanza, il rispetto dei vincoli di bilancio, tenendo altresì conto che la suddetta tipologia di spesa è stata oggetto di finanziamento nell'ambito del Progetto Urbact III, come sopra descritta."
- non sono stati acquistati beni mobili;

- è stata regolarmente effettuata la pubblicazione del prospetto delle spese di rappresentanza sul sito internet istituzionale dell'Ente;
- non sono stati adottati regolamenti o atti a valenza regolamentare riguardanti le spese di rappresentanza in esame;
- è stato certificato che il complesso delle spese, di cui all'art.6 commi 7-10 e 12-14 del D.L:78/2010, è stato contenuto nei limiti di legge così come si evince dalla specifica tabella allegata:

TIPOLOGIA DI	RENDICONTO 2009	RIDUZIONE	LIMITE DI	RENDICONTO	SCOSTAMENTO
Studi e		80%			
Relazioni pubbliche, convegni ,		80%		€ 945,00	- 945,00
Sponsorizzati		100%			
Missioni		50%			
Formazione	803,72	50%	401,36	1.731,00	- 1.731,00
Acquisto, manutenzione,	111.570,98	20%	89.256,78	60.861,29	+ 28.389,48
Tetto complessivo	112.373,30		89.658,14	63.549,29	26.108,85

A supporto, della nota di riscontro, è stata fornita la documentazione fiscale e l'elenco dei partecipanti all'evento, oggetto della spesa.

C. Il magistrato istruttore ritenendo in conformità, a quanto disposto nella deliberazione del aprile 2011, n. 40 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte, in relazione all'ambito oggettivo di applicazione del limite posto dal d.l. 78/2010 alle spese di rappresentanza, che *"dal computo delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, al fine del rispetto del limite di cui all'art. 6 comma 8 d.l. n. 78/2010, devono essere escluse quelle coperte mediante finanziamenti trasferiti da altri soggetti, pubblici o privati"*, reputava non corretta da parte del comune di Casoria l'inclusione tra le spese di rappresentanza per l'anno 2016 di quelle sostenute in occasione dello svolgimento del *"Meeting transnazionale del 15/11/2016 tra le città di Anversa, Barcellona, Dusseldorf, Solin, Vienna, Brno, Baia a Mare e Oslo"* pari ad € 945.00.

Tali ultime spese risultavano, infatti, oggetto di finanziamento nell'ambito del progetto europeo "Urbanact III" e di conseguenza, non rilevanti, ai fini del rispetto del limite posto all'art.6 commi 7-10 e 12-14 del D.L. 78/2010.

Per tali ragioni il magistrato istruttore sottoponeva al Presidente della Sezione regionale di Controllo per la Campania il deferimento sugli esiti del controllo sulle spese di rappresentanza sostenute dal comune di Casoria nell'esercizio finanziario 2016.

Con ordinanza presidenziale n. 18/2019 l'Ente è stato invitato a fornire ogni ulteriore memoria, ritenuta opportuna, al fine di chiarire, quanto ancora oggetto di specificazione/contestazione, entro e non oltre il 29/03/2019.

Con nota n. 18429 del 28/03/2019, il Commissario Straordinario ha confermato l'impropria imputazione della quota finanziata nell'ambito del progetto "Urban III" pari all'85% del costo complessivo.

Nel corso dell'istruttoria è emersa, inoltre, la mancata adozione da parte dell'Ente del regolamento disciplinante l'effettuazione delle spese di rappresentanza.

Va precisato che l'adozione di apposito regolamento o atto a valenza regolamentare equipollente, adottato in attuazione dell'articolo 7 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che disciplinano i casi nei quali è consentito il sostenimento, da parte dell'amministrazione comunale, delle spese di rappresentanza risponde a principi di sana gestione finanziaria.

La disciplina generale ed astratta degli aspetti di rilievo delle spese di rappresentanza (definizione di spesa di rappresentanza, l'enucleazione delle tipologie ritenute ammissibili, l'individuazione dei soggetti competenti a sostenerle, modalità di imputazione contabile ...), che in quanto non necessarie, sono da considerarsi come recessive rispetto ad altre voci di spesa pubblica (in questo senso, si richiama l'art. 6 comma 8 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122), conferisce alle relative procedure la necessaria trasparenza e conoscibilità a garanzia della corretta spendita del danaro pubblico in modo che sia sottratta a contingenti scelte degli organi di governo. Il Regolamento delle spese di rappresentanza, nel garantire la trasparenza, imparzialità, efficacia ed economicità della gestione delle spese di rappresentanza, costituisce, infatti, attuazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'articolo 97 della Costituzione ed ha lo scopo di: a) garantire il contenimento della spesa pubblica; b) uniformare la gestione al rispetto della normativa vigente e dei principi elaborati dalla giurisprudenza contabile; c) semplificare le procedure amministrative e contabili dell'attività propedeutica e consequenziale alle spese di rappresentanza.

P.Q.M.

la Sezione, ai sensi degli artt. 6 comma 8 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122 e dell'art. 16, comma 26, del D.L. 31 agosto 2011, n.138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n.148;

ACCERTA

- 1- l'errata imputazione della quota finanziata nell'ambito del progetto "Urban III" per € 803.25" per le ragioni espresse in motivazione;
- 2- la mancata adozione di regolamenti disciplinanti l'effettuazione delle spese di rappresentanza (art. 7 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; art. 97 Cost.).

INVITA

- l'Amministrazione comunale ad una attenta verifica dei presupposti cui è subordinata l'assunzione delle spese di rappresentanza, secondo i principi elaborati dalla giurisprudenza contabile;
- a valutare l'opportunità di adottare uno specifico regolamento per la disciplina delle spese di rappresentanza (art. 7 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; art. 97 Cost.).

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio, al Sindaco e al Presidente del collegio dei revisori del Comune di Casoria (NA) 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 deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 3 aprile 2019.

Il Cons. Estensore

Rossella Bocci

Il Presidente

Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il

Il Direttore della Segreteria

Dott. Mauro Grimaldi