



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente aggiunto
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 7 marzo 2024 ha pronunciato la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

#### **nei confronti del Comune di Gropello Cairoli (PV)**

#### **Spese di rappresentanza anno 2022**

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 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 26, del D.L. 31 agosto 2011 n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011 n. 148;

VISTO il D.M. 23 gennaio 2012;

UDITO il Relatore, Cons. Mauro Bonaretti.

### FATTO

Il Comune di Gropello Cairoli, con nota prot. Cdc n. 6833 del 9 maggio 2023, 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 2022 per l'importo complessivo di euro 3.507,40. Il prospetto individuava il regolamento in uso approvato dall'ente con deliberazione di Consiglio comunale n. 18 del 8/6/2012.

Con nota istruttoria del 26 gennaio 2024 (prot. Cdc n. 1242), il magistrato istruttore, ha chiesto una relazione su parte delle spese esposte nel prospetto e relativa copia degli atti d'impegno di spesa oltre che copia del "regolamento per l'effettuazione delle spese di rappresentanza e per le spese connesse al funzionamento degli organi di governo" approvato dall'ente con deliberazione di Consiglio comunale n. 18 del 08/06/2012.

In data 2 febbraio 2024, è pervenuta la risposta istruttoria dell'Ente (prot. Cdc n. 1682), con cui veniva trasmessa la documentazione richiesta.

La relazione, a firma del Responsabile dei Servizi alla Persona e del Segretario Comunale, riportava la breve descrizione della spesa come riepilogato nella seguente tabella:

determina d'impegno	importo	occasione della spesa
n. 18 del 10.03.2022	70,00	acquisto di fiori per la commemorazione del Sig. Furio Bonora, illustre concittadino di Gropello Cairoli, Presidente Nazionale dell'ENS (Ente Nazionale Sordi) e Cavaliere Ufficiale al merito della Repubblica (art. 4 lettera f del Regolamento)

determina d'impegno	importo	occasione della spesa
n. 39 del 09.05.2022	641,80	- con determina n. 39 del 09.05.2022 si è provveduto all'acquisto di: ▪ bandiere dell'Italia, dell'Europa e della Regione Lombardia; ▪ Costituzioni della Repubblica Italiana; (art. 4 lettere e - k del Regolamento);
n. 42 del 14.04.2022	24,00	la determina n. 42 del 14.04.2022 riguarda la liquidazione di spese economali I trimestre 2022 buono n. 13 (art. 4 lett. j del Regolamento) per l'acquisto di un targa commemorativa del Presidente della Sezione locale (Gropello Cairoli) della Federazione Italiana della caccia, promotore delle iniziative della giornata del verde pulito in collaborazione con il Comune, deceduto in un incidente durante lo svolgimento di un servizio a firma dell'allora Responsabile del Servizio Finanziario e Tributi il Segretario Comunale Dott.ssa Antonia Schiapacassa
n. 70 del 18.07.2022	150,00	con determina n. 70 del 18.07.2022 si è provveduto all'acquisto di una medaglia d'oro da assegnare a un dipendente che ha cessato il servizio per collocamento a riposo (art. 4 lettera g del Regolamento);
n. 90 del 08.09.2022	244,00	con determina 90 del 08/09/2022 si è provveduto alla stampa di locandine per l'evento comunale "Festa dello sport -sport e salute" (art. 4 lettera e del Regolamento)
n. 110 del 29.09.2022	780,80	con determina n. 110 del 29.09.2022 si è provveduto alla stampa del Giornalino comunale "IN COMUNE" e alla stampa di locandine per la Sagra Patronale, l'evento autunnale e il mercatino di Natale (art. 4 lettera e del Regolamento)
n. 124 del 24.10.2022	79,30	con determina n. 124 del 24.10.2022 si è provveduto alla stampa di un annuncio funebre per il marito del Segretario comunale (art. 4 lettera j del Regolamento)
n. 153 del 13.12.2022	79,30	con determina n. 153 del 13.12.2022 si è provveduto alla stampa di un annuncio funebre per la madre del Responsabile del Servizio Ambiente e Territorio (art. 4 lettera j del Regolamento);
n. 154 del 13.12.2022	158,60	con determina n. 154 del 13.12.2022 si è provveduto alla stampa di annunci funebri per il padre del Sindaco (art. 4 lettera j del Regolamento).
Totale	2.227,80	

Fonte: risposta istruttoria

Elaborazione: Sez. reg. controllo per la Lombardia

Il magistrato istruttore rilevava criticità in merito alle spese sostenute per l'acquisto di una medaglia d'oro da assegnare a un dipendente che ha cessato il servizio per collocamento a riposo (150,00 euro) e per gli annunci funebri (complessivi 317,20 euro) per familiari di dipendenti e di organi di governo dell'ente oltre che sull'atto regolamentare, per alcuni aspetti, in contrasto con le coordinate interpretative rese in materia dalla giurisprudenza contabile.

In data 21 febbraio 2024, il magistrato istruttore ha chiesto pertanto al Presidente aggiunto di deferire la questione all'esame collegiale in Camera di consiglio fissata per il giorno 7 marzo 2024.

## 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 appena 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 spese per l'acquisto di una medaglia d'oro da assegnare a un dipendente che ha cessato il servizio per collocamento a riposo e per gli annunci funebri per familiari di dipendenti e organi di governo dell'ente, effettuate sulla base dell'art. 4 rispettivamente lett. e) e lett. j) del regolamento, risultano illegittime.

Per entrambe le occasioni, necessita evidenziare che tali spese non sono qualificabili come spese di rappresentanza destinate ad accrescere o mantenere il prestigio dell'ente. *“Infatti, non è configurabile il presupposto della “rappresentatività” quando le spese sono effettuate in favore dei dipendenti o degli amministratori operanti per l'ente medesimo. Le spese di rappresentanza devono essere caratterizzate da un legame con il fine istituzionale dell'ente, oltre alla necessità effettiva per il medesimo di ottenere una proiezione esterna dell'amministrazione o di intrattenere relazioni pubbliche con soggetti estranei nell'ambito dei normali rapporti istituzionali.”* (cfr. Sez. Contr. Lombardia n. 88/2014/IADC).

Parimenti, il regolamento per l'effettuazione delle spese di rappresentanza approvato con la deliberazione consiliare n. 18/2012, risulta, in parte, in distonia con i parametri normativi e per l'effetto inidoneo 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 illegittime. Si rilevano, in particolare, elementi di illegittimità in diverse previsioni del regolamento, di seguito riportate.

Ai sensi dell'art. 4, rubricato “Specificazione delle spese di rappresentanza”, costituiscono, tra le altre, spese di rappresentanza quelle relative a:

- “b) offerta di generi di conforto (caffé, aperitivi, bibite, ecc.) e colazioni di lavoro, giustificate con motivazioni di interesse pubblico a ospiti ricevuti dai soggetti indicati al precedente art. 3, 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 j dell’art. 4, 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 e loro parenti, ex Amministratori ed ex dipendenti”

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 la 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 quanto riguarda le spese per *"targhe, coppe e altri premi di carattere sportivo solo in occasione di gare e manifestazioni a carattere locale, provinciale, regionale, nazionale ed internazionale che si svolgono sul territorio comunale"* (lett. i) non rientranti tra le spese di rappresentanza, le stesse dovrebbero essere *"imputate ad altre categorie di spese in quanto legate allo svolgimento di attività istituzionali, in senso lato culturali e di promozione sociale e del territorio"* (v. Sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 120 /2021/VSGO).

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 delle spese di rappresentanza sostenute dal comune di Gropello Cairoli (PV), nel corso dell'esercizio finanziario 2022, per le ragioni espresse in parte motiva;
- la non conformità a legge del Regolamento per spese di rappresentanza con riferimento alle parti individuate in motivazione;

#### **INVITA**

l'Amministrazione comunale a modificare il proprio regolamento che disciplina le spese di rappresentanza alla luce delle pregresse motivazioni;

## DISPONE

che la presente deliberazione sia al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed al Collegio dei revisori dei conti del Comune di Gropello Cairoli (PV) 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 7 marzo 2024.

Il Magistrato estensore

Mauro Bonaretti

Il Presidente aggiunto

Antonio Buccarelli

Depositata in Segreteria il

11 marzo 2024

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)