



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (Relatore)
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario



nella Camera di Consiglio del 17 gennaio 2017

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;

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;

Udito il relatore, dott.ssa Laura De Rentiis;

FATTO

Il Comune di Brescia, dietro espresso sollecito del Magistrato Istruttore, con nota protocollo Cdc n. 7493 del 22 febbraio 2016, 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 2014.

Successivamente, il Comune ha altresì inviato il prospetto delle spese di rappresentanza per l'esercizio finanziario 2015 (acquisito al prot. Cdc n. 12145 del 17 maggio 2016).

In relazione alle spese di rappresentanza sostenute nell'anno 2014, con nota istruttoria del 17 maggio 2016, numero di protocollo 12202, il Magistrato Istruttore ha chiesto chiarimenti sulle seguenti voci:

«- Coppe e trofei (IMP 2014/6235/1 per euro 4.950,00;

- Gadgets (IMP 2014/2734/1) per euro 1.102,00;

- Medaglie (IMP 2014/60200/1) per euro 3.135,40;

- Omaggi (IMP 2014/3870/1 e 6407/1) per euro 5.520,00;

- Spese per ospitalità (IMP 2014/5371/1) per euro 9.397,20;

- Spese per ospitalità (IMP 2014/5186/1 5188/1 5189/1 5530/1) per euro 2.184,00», in relazione alle quali ha chiesto «di specificare quale sia la finalità di rappresentanza, di fornire le fatture ricevute di quanto sostenuto, le occasioni e i destinatari degli omaggi nelle varie cerimonie e ogni altra informazione utile relativa alle spese».

In data 26 maggio 2016, l'Ente inoltrava copia delle fatture/documenti giustificativi richiesti tramite risposta all'istruttoria, numero di protocollo Cdc 14388.

Il Magistrato istruttore, esaminata la risposta istruttoria, ha compiuto una valutazione congiunta con il prospetto inviato per il successivo anno 2015 che sostanzialmente riporta le stesse voci, anche se per importi differenti. Alla luce di detta valutazione congiunta e ritenuta esaurita l'attività istruttoria, con istanza dell'11 gennaio 2017, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre talune tipologie di spese di rappresentanza sostenute negli anni 2014 e



A handwritten signature in black ink, located at the bottom right of the page.

2015 dal comune di Brescia (BS) all'esame del Collegio, riunito nella Camera di consiglio del 17 gennaio 2017.

DIRITTO

I) Il controllo della Sezione regionale della Corte dei Conti sulle spese di rappresentanza sostenute dagli Enti locali.

L'art. 16, comma 12, del D.L. 31 agosto 2011, n.138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n.148, (c.d. legge taglia costi della politica) ha stabilito che *“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”*.

Gli adempimenti si applicano a partire dall'approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2011.

Il D.M. 23 gennaio 2012, in attuazione dell'ultimo periodo del comma 16 citato, 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 DM citato il prospetto, 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 trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro dieci giorni dall'approvazione del predetto rendiconto. Entro lo stesso termine, l'elenco è pubblicato nel sito internet dell'ente locale. In particolare, il prospetto è compilato a cura del segretario dell'ente e del responsabile di servizi finanziari, nonché sottoscritto dai predetti soggetti, oltre che dall'organo di revisione economico finanziario.

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 criteri uniformi di verifica, sia di carattere sostanziale sia di carattere procedimentale.

In via preliminare 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).

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.

In questo senso, nell'autodeterminare le linee guida per la propria attività, la Sezione con la richiamata deliberazione n. 151/2012/INPR ha individuato i seguenti principi di carattere procedimentale e sostanziale:

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.

II) Voci indicate tra le spese di rappresentanza sostenute dal Comune di Brescia nel corso degli esercizi finanziari 2014 e 2015 che, nell'ottica collaborativa delle funzioni di controllo assegnate a questa Sezione, impongono ulteriori precisazioni rispetto a quelle già impartite con le richiamate linee guida (Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 151/2012/INPR).

Preliminarmente si osserva che il Comune di Brescia, solo dietro espresso sollecito del Magistrato Istruttore, con nota protocollo Cdc n. 7493 del 22 febbraio 2016, 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 2014.

Nelle more della richiesta istruttoria trasmessa il 17 maggio 2016 sulle spese di rappresentanza per l'anno 2014, il Comune ha altresì inviato il prospetto delle spese di rappresentanza per l'esercizio finanziario 2015 (acquisito al prot. Cdc n. 12145 del 17 maggio 2016).

Pertanto, i prospetti in discorso, seppur riferiti ad esercizi finanziari differenti sono stati esaminati congiuntamente e, da essi, sono state estrapolate le voci che seguono, procedendo alla somma degli importi classificati con la medesima voce.



Voce di spesa	2014	2015	Totale complessivo
Necrologi	€ 3.607,50	€ 5.074,48	€ 8.681,98
Cialde caffè (sedute consiglio comunale)	€ -	€ 755,10	€ 755,10
Spese ospitalità per gemellaggi	€ 12.308,88	€ 8.120,06	€ 20.428,94

Nell'ottica collaborativa delle funzioni di controllo assegnate alle Sezioni regionali della Corte dei conti, questa Sezione ritiene opportuno che l'ente nel prosieguo della propria gestione, per ciascuna delle voci sopra richiamate, tenga conto di ulteriori indicazioni oltre a quelle già impartite con le richiamate linee guida (Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 151/2012/INPR).

A) Necrologi

Dalla genericità della voce impiegata non emerge chi siano i destinatari di questa spesa di rappresentanza, né è stata effettuata espressa istruttoria sul punto.

Ad ogni modo, a ulteriore specificazione del punto 3 della richiamata deliberazione n. 151/2012/INPR (“non rivestono finalità rappresentative verso l'esterno le spese destinate a beneficio dei dipendenti o amministratori appartenenti all'Ente che le dispongono”), è opportuno precisare che questa Sezione recentemente ha chiarito che non rientrano tra le spese aventi finalità di rappresentanza “i necrologi e i fiori nei confronti di parenti di dipendenti e amministratori comunali”. Infatti, “le voci di spesa in discorso non sono inerenti alle finalità dell'ente locale, ma rappresentano un gesto di vicinanza dei colleghi (dipendenti o amministratori) per la perdita di una persona cara e, conseguentemente, non devono gravare sul bilancio dell'ente comunale. Diversa è l'ipotesi in cui il defunto aveva in essere – o, quantomeno, aveva avuto in precedenza - un rapporto diretto (a titolo onorifico o di servizio) con l'amministrazione locale in ragione del quale l'ente locale medesimo intende esprimere riconoscenza” (Lombardia/200/2016/VSG del 19 luglio 2016).

B) Cialde caffè (sedute consiglio comunale)

Nel prospetto trasmesso per l'anno 2015, l'ente distingue espressamente le spese sostenute a tale titolo per ragioni di rappresentanza (ovvero, “cialde caffè” per gli ospiti dell'amministrazione comunale) e quelle sostenute invece in favore dei partecipanti delle sedute consiliari che, in quanto tali, fanno parte dell'organizzazione dell'amministrazione.

Dunque, anche in questa ipotesi, a ulteriore specificazione del punto 3 della richiamata deliberazione n. 151/2012/INPR (“non rivestono finalità rappresentative verso l'esterno le spese destinate a beneficio dei dipendenti o amministratori appartenenti all'Ente che le dispongono”) la Sezione ribadisce che le spese sostenute per “cialde caffè” durante le sedute dei consigli comunali non sono qualificabili come “spese di rappresentanza”.

C) Spese per gemellaggi

Con riferimento a questa specifica voce, nella risposta istruttoria relativa all'esercizio finanziario 2014, l'ente (con nota del 26 maggio 2016, prot. Cdc 14388) riferisce che *«si tratta di spese sostenute nell'ambito delle attività di gemellaggio. La città di Brescia è attualmente gemellata con 4 città, di cui 3 europee (Darmstadt, Logroño, Troyes) e una extraeuropea (Betlemme). Ogni anno vengono programmate attività di scambio e istituzionali con una o più di queste città e momenti di condivisione di attività, politiche e riflessioni che coinvolgono tutte contemporaneamente, sia a Brescia che nelle diverse località. Gli ambiti solitamente sono culturali, sportivi e di scambio di buone pratiche/politiche amministrative. Le spese relative si riferiscono all'accoglienza a Brescia delle delegazioni di volta in volta coinvolte. Per quanto riguarda, in particolare, il 2014, nel mese di settembre il Comune ha organizzato – con altri soggetti della società civile e dell'associazionismo*



cittadini – un torneo di calcio giovanile tra le città gemellate con la presenza dei rispettivi amministratori. Il focus era sulla città di Betlemme, con cui, dopo anni di difficoltà, sono stati ripresi i rapporti istituzionali, grazie anche a Vera Baboun, prima donna sindaco della città, che è stata invitata a tenere una conferenza sulla situazione nella sua città e in Palestina. Per la partecipazione al torneo della squadra di Betlemme (nata su un progetto di pacificazione e composta da ragazzi sia arabi sia israeliani), il Comune si è affidato a un'agenzia specializzata. Le altre spese si riferiscono all'accoglienza (pasti e pernottamenti), nella medesima occasione, del resto delle delegazioni, impegnate tra l'altro in una tavola rotonda per la proposta di un bando europeo sullo sport».

Questa Sezione prende atto di quanto dedotto dall'ente gemellato "con 4 città, di cui 3 europee (Darmstadt, Logroño, Troyes) e una extraeuropea (Betlemme)", tuttavia, si ricorda che anche detta tipologia di spesa deve essere assunta in conformità a precisi criteri per poter essere ricondotta alle specifiche finalità di rappresentanza. In particolare, questa Sezione ha già ribadito che 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 alla rispondenza a criteri di ragionevolezza e di congruità rispetto ai fini.



Come chiarito, infatti, in sede giurisdizionale dalla Corte dei conti "Tali iniziative per essere lecite devono mantenersi entro certi limiti funzionali (vale a dire coerenza con gli obiettivi da perseguire) e quantitativi" (Corte dei conti, Sez. I, Giurisdizionale Centrale d'Appello sentenza n. 346/2008)» (Lombardia n. 19/2016/VSG del 27 gennaio 2016 e, in senso conforme, *ex plurimis* C. Conti, sez. contr. Marche, deliberazioni n. 191/2015/VSG, n. 104/2015/VSG, n. 104/2015/VSG, n. 103/2015/VSG, n. 102/2015/VSG).

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

INVITA

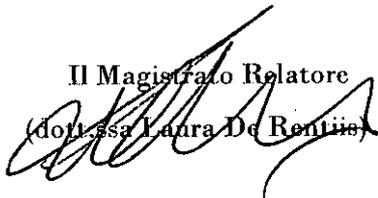
l'Amministrazione comunale ad una attenta verifica dei presupposti cui è subordinata l'assunzione delle spese di rappresentanza, secondo i principi elaborati dalla giurisprudenza contabile richiamata in parte motiva

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio, al Sindaco e al Presidente del collegio dei revisori del Comune di Brescia 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.

Il Magistrato Relatore

(dott.ssa Laura De Rentiis)



Il Presidente

(Dott.ssa Simfonetta Rosa)



Depositata in Segreteria il

19 GEN 2017

Il Direttore della Segreteria

F.to (Dott.ssa Daniela Parisini)

