



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

composta dai magistrati:

dott. Ciro Valentino	Presidente
dott. Silvano Di Salvo	Consigliere
dott. Tommaso Viciglione	Consigliere
dott.ssa Rossella Bocci	Primo Referendario
dott.ssa Innocenza Zaffina	Primo Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott.ssa Raffaella Miranda	Referendario

**nell'adunanza pubblica del 18 febbraio 2014**

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 (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 16, comma 26, del D.L. n. 138/2011, conv. nella legge n. 148/2011;

Visto il D.M. 23 gennaio 2012;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 7/2015 con la quale, a fronte della relazione del Magistrato istruttore richiedente il deferimento, allegata alla stessa ordinanza, il Presidente di questa Sezione ha convocato in adunanza pubblica, il 18 febbraio 2015, in pieno contraddittorio, il Comune di Caserta (CE);

Visto il rinvio della udienza, disposta dal Presidente con nota prot. C.C. n. 873 del 5 febbraio 2015;

Udito il relatore, dott. Francesco Sucameli.

### **FATTO**

Dall'esame dell'elenco delle spese di rappresentanza sostenute per l'anno 2013 dal Comune di Caserta e dalla risposta istruttoria fornita a valle di apposita richiesta da parte di questi Uffici (richiesta con nota prot. C.C. n. 5468 del 7 novembre 2014; risposta prot. C.C. n. 5995 del 25 novembre 2014) sono emerse alcune criticità.

L'Ente, con nota allegata alla prefata risposta istruttoria, a firma del dirigente del settore Ragioneria e Bilancio, ha attestato di avere rispettato i limiti di spesa di cui ai commi 7-10 e 12-14 del D.L. n. 78/2010.

Per altro verso, l'analisi delle "pezze giustificative" richieste in ordine alle spese di rappresentanza effettuate non consentivano di superare le criticità rilevate su due categorie di spese (salva ogni altra valutazione sulle voci, allo stato, qui non contestate, avendo gli Uffici, per economia del controllo, concentrato l'attenzione sulle fattispecie di più immediata evidenza critica) segnatamente:

- € 8.646,05 per pasti-caffe-colazioni "istituzionali";
- € 3.870,70 per l'acquisto di beni con finalità di rappresentanza.

Ad una prima analisi della documentazione fornita (scontrini, fatture, annotazioni degli uffici dell'economista e di bilancio etc.), infatti, gli Uffici della Sezione rilevavano che le spese in questione non apparivano in concreto rispondere alle caratteristiche tipiche della "spesa di rappresentanza" e necessitavano perciò di ulteriori chiarimenti. Per tale ragione il Magistrato istruttore chiedeva al Presidente della Sezione di deferire in adunanza pubblica il Comune, allegando una propria relazione, notificata con l'ordinanza di convocazione, contenente, in allegato, la puntuale contestazione di ciascuna spesa, con l'invito al Comune di controdedurre secondo il medesimo schema.

Nell'imminenza della convocata adunanza, il Comune di Caserta ha presentato una memoria, replicando lo schema allegato all'ordinanza, e fornendo le proprie controdeduzioni (prot. C.C. n. 831 del 3 febbraio 2015).

In particolare, la memoria conteneva una dichiarazione del Sindaco attuale (prot. comunale n. 8664 del 3 febbraio 2015) con la quale «*RITENUTO che, per le spese, per le quali non sussiste idonea e soddisfacente documentazione, [...] in qualità di Capo dell'Amministrazione Comunale, [ha provveduto] personalmente ed a proprio carico all'immediato rimborso delle stesse* » per un importo complessivo di € 5.941,45, allegando altresì distinta di riversamento della somma alla tesoreria comunale.

In adunanza non sono intervenuti rappresentanti del Comune.

Il Collegio, esaminata la documentazione pervenuta, decideva in Camera di consiglio.

## DIRITTO

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

L'art. 16, comma 26, del D.L. n. 138/2011, conv. nella legge n. 148/2011 (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 ridetto D.M., 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 TUEL 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.

L'attività di controllo di questa Sezione si basa su consolidati arresti giurisprudenziali delle Sezioni giurisdizionali e di controllo, spesso raccolti, a titolo ricognitivo, in linee guida o indagini, come la deliberazione SRC Lombardia n. 151/2012/INPR del 26 aprile 2012 e la deliberazione SRC Emilia Romagna n. n. 171/2013/VSGO del 24 ottobre 2013.

In maggior dettaglio, si rammentano i seguenti principi di carattere procedimentale e sostanziale che esprimono la necessità di inerenza, esternalità e straordinarietà, nonché congruità della spesa:

1) 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;

2) 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;

3) le spese pubbliche di rappresentanza sono tali se serventi ad uno scopo precipuo, ovvero se costituiscono «*strumenti di valorizzazione del ruolo e delle attività istituzionali*» (inerenza), cfr. da ultimo Sezione giurisdizionale Corte dei conti per la

Campania, sentenza n. 2102 del 30 dicembre 2014. Pertanto, l'inerenza implica una necessaria "esternalità" della spesa, tanto sul piano soggettivo degli interlocutori in relazione e a causa dei quali la spesa viene sostenuta, tanto sul piano oggettivo delle circostanze che consentono di valorizzare l'immagine e le funzioni stesse dell'ente. Di conseguenza esulano dall'attività di rappresentanza le spese sostenute a favore di soggetti interni all'amministrazione stessa, in quanto non valorizzano l'immagine o le funzioni dell'Ente verso l'esterno, ma si traducono esclusivamente in vantaggi per i propri dipendenti e/o per i propri organi. Esulano dall'attività di rappresentanza, inoltre, anche le spese che, pur avendo come beneficiari soggetti esterni all'Amministrazione che le sostiene, trovano la propria ragion d'essere nel quadro dei normali rapporti istituzionali e di servizio essendo sostenute in relazione ad interlocuzioni o attività esterne che comunque rientrano negli ordinari compiti della P.A.. In definitiva, la spesa di rappresentanza grava legittimamente sull'erario se: ha una finalità di valorizzazione delle funzioni e dell'immagine dell'ente e non delle persone fisiche titolari *pro tempore* dell'ufficio (inerenza); se ha una rilevanza esterna, sia per quanto riguarda la qualificazione dei soggetti che vi partecipano e/o beneficiano sia per quanto riguarda le circostanze che devono manifestare un'eccedenza di risonanza rispetto all'ordinario svolgimento della attività cui l'ente è chiamato per legge;

4) le spese di rappresentanza devono essere congrue sia rispetto ai valori economici di mercato, sia rispetto alle finalità per le quali vengono erogate;

6) attesa la natura dei beni e servizi acquistati a tale scopo, l'inerenza e la congruità, come sopra descritte, devono essere adeguatamente documentate e rendicontate.

Si rammenta, infatti, che le spese di rappresentanza devono essere coerenti ai valori di imparzialità e di buon andamento, che l'art. 97 della Carta Costituzionale impone come imprescindibile modo di essere dell'azione amministrativa, e rispondenti ai canoni di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, previsti dall'art. 1, comma 1, della legge 241 del 1990, che costituiscono requisiti giuridici la cui violazione determina un vizio di legittimità (Sez. Controllo Toscana, 25.11.2008 n. 428/2009/REG).

## **II) Profili di non conformità a legge delle spese di rappresentanza sostenute dal Comune di Caserta nel corso dell'esercizio finanziario 2013.**

2. Il prospetto, redatto secondo lo schema tipo individuato da D.M. 23 gennaio 2012, la risposta alla richiesta istruttoria pervenuta e la memoria pervenuta non hanno consentito di superare i seguenti rilevi di non conformità a legge della singole spese riportate nell'allegato alla presente pronuncia specifica, che ne forma parte integrante.

Il Collegio, valutate le deduzioni del Comune, ritiene non conformi a legge le due categorie di spesa enunciate, per un totale di € 8.328,58, di cui € 5.941,45 già recuperate alle casse dell'Ente.

Nel rinviare, per le singole spese ai rilievi riportati nel citato allegato, la Sezione osserva, *de minimis*, quanto segue, facendo salva ogni ulteriore eventuale valutazione da parte degli organi competenti in sede giurisdizionale.

**a) In generale: beni ad utilità generica e la necessità di un'adeguata documentazione a riscontro dell'inerenza**

**2.1.** La spesa di rappresentanza, in generale, è la spesa sostenuta con lo scopo di enfatizzare l'immagine del soggetto erogatore. L'acquisto di beni o servizi ad utilità generica a scopo di rappresentanza, quindi, può assumere carattere pubblico ove miri ad enfatizzare verso l'esterno ruolo e funzioni istituzionali dell'ente in quanto tale e non dei titolari pro tempore dell'organo. Come già evidenziato, infatti, i suddetti beni devono essere idonei ad accrescere il prestigio dell'ente presso la comunità o altre realtà istituzionali esterne alla pubblica amministrazione (eventualmente rappresentati da soggetti qualificati).

Peraltro, trattandosi di spesa per beni ad utilità generica e potenzialmente utili anche al godimento individuale (col rischio che essi vengano destinati a beneficio personale del singolo rappresentante dell'ente), il requisito dell'inerenza pubblica – per ben intuibili massime d'esperienza – deve essere adeguatamente supportato da idonea documentazione, in grado di comprovare tale inerenza qualificata. In assenza di tale riscontro documentale, proprio per la caratteristica dei beni/servizi acquistati, si presume che la prestazione sia stata diversamente destinata nell'interesse degli stessi rappresentanti istituzionali che ne richiedono il rimborso o il pagamento, con rottura del nesso di finalizzazione pubblica della spesa e trasformazione della erogazione in una prebenda non dovuta (cfr. in tale senso, con riferimento alle convivialità, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale della Sicilia, sentenza n. 293 del 13 febbraio 2014, secondo cui le annotazioni a margine sugli scontrini non sono sufficienti a giustificare le spese come di rappresentanza).

In estrema sintesi, la spesa di rappresentanza per essere legittimamente considerata spesa pubblica, deve essere contestualizzata e adeguatamente documentata.

**b) In particolare: pasti istituzionali**

**3.** Le erogazioni di spesa, sostenute per ristorazione, per consumazioni 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 si svolgano direttamente nel contesto di 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 (ad esempio rinfreschi).

Detto in altri termini, non possono considerarsi di rappresentanza la convivialità (o l'elargizione di altri beni ad utilità generica) verso gli stessi membri dell'amministrazione o, seppure verso soggetti esterni, nello svolgimento delle ordinarie attività istituzionali,

le quali possono determinare (anzi ordinariamente determinano) l'interlocuzione con altri soggetti istituzionali, per i quali l'ordinamento, di norma, prevede a propria volta forme di indennità per le funzioni svolte e le necessità collegate;

Infatti, allo scopo di qualificare la spesa e comprovarne la rimborsabilità non assume alcun rilievo la dichiarazione che si tratti di "colazione di lavoro" o di "pranzo o cena istituzionale" o "di rappresentanza", trattandosi di attività che ben può svolgersi al di fuori di incontri conviviali ancorché, nell'occasione di essi, vengano in discussione questioni rientranti nell'attività *lato sensu* politica o amministrativa (cfr. in questo senso SRC Lombardia n. 204/2013/FRG) o si svolgano a valle di tali incontri.

Né è sufficiente l'"ufficialità" e la "formalità" dell'occasione, nel senso che essa è stata effettuata per intrattenere e consolidare rapporti istituzionali utili all'efficace svolgimento del proprio ruolo di governo per il recupero di importanti finanziamenti (SRC Campania n. 221/2014/IADC; SCR Lombardia nn. 98 e 99 /2014/IADC).

Si tratta di convivialità la cui inerenza, al massimo, può ritenersi limitata all'essersi svolte "in occasione" dello svolgimento di funzioni istituzionali senza peraltro assumere un connotato specifico di stretta inerenza e pertinenza all'utilità dell'ente, utilità che sussiste solo se la convivialità si inserisce in un contesto di attività che hanno come precipuo scopo o come effetto collaterale l'enfaticizzazione dell'immagine dell'istituzione verso la comunità o altre comunità (anche a mezzo dei loro rappresentanti); per contro, come già evidenziato, l'interlocuzione con altri soggetti pubblici è attività che rientra negli ordinari compiti dell'Ente, per cui i suoi rappresentanti percepiscono le indennità, *uti singuli*, previste dall'ordinamento (cfr. in questo senso SRC Lombardia n. 204/2013/FRG; nonché SRC Emilia-Romagna deliberazione n. 271/2013/VSGO, secondo cui: «*Il criterio di base per individuare 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».*).

In definitiva, la rappresentatività dei soggetti intervenuti alla colazione costituisce un elemento la cui ricorrenza non è sufficiente a giustificare la spesa a carico delle casse pubbliche: la qualificazione istituzionale di ospite e invitati degli intervenuti a tali pasti deve essere accompagnata dalla stretta inerenza ad un'occasione di pubblica enfaticizzazione del ruolo istituzionale dell'ente, coinvolgendo primariamente soggetti esterni, che intervengono, cioè, non a causa dello loro essere parte della pubblica amministrazione e, quindi, in adempimento dei loro doveri ufficiali.

**3.1.** In ogni caso, ove sussistessero gli estremi di cui sopra, è onere dell'amministrazione erogante la spesa di effettuare la verifica dell'inerenza e della

straordinarietà-esternalità della spesa, raccogliendo adeguata documentazione: l'assenza di adeguata documentazione del "contesto di rappresentanza" della spesa appare più il precipitato della stessa natura delle prestazione percepita che una carenza organizzativa (in termini di mancata documentazione) dell'Ente, che rende la spesa non qualificabile in termini di rappresentanza (cfr. la già citata Corte dei conti, Sezione giurisdizionale della Sicilia, sentenza n. 293 del 13 febbraio 2014, secondo cui le annotazioni a margine sugli scontrini non sono sufficienti a giustificare le spese come di rappresentanza). L'assenza di adeguata documentazione non consente quindi di verificare l'inerenza della spesa di rappresentanza rendicontata.

**3.2.** Nel caso concreto del Comune di Caserta, si rinvia ai rilievi di cui all'allegato della presente pronuncia.

Cionondimeno, a beneficio di una migliore intellegibilità dei rilievi si evidenzia che:

- il rilievo "non inerente" corrisponde al riscontro della mancanza dei presupposti di esternalità oggettiva e/o soggettiva della spesa per il rilievo "documentazione insufficiente". In secondo luogo, nell'ambito del prospetto di rendicontazione 2013, il Collegio prende atto positivamente dell'avvenuto rimborso delle spese sostenute impropriamente a titolo di rappresentanza, per un importo di € 5.941,45, in aderenza ai rilievi sollevati nel corso dell'istruttoria;

- il rilievo relativo alla documentazione "insufficiente" o "inadeguata" è stato sollevato in mancanza di riscontri documentale in grado di comprovare "a monte" della spesa la destinazione della stessa, mancando - allo stato degli atti - annotazioni, autorizzazioni o documentazione di contesto in grado di valorizzare le dichiarazioni giustificative rese "a valle" dal Comune.

**b) In particolare: beni e servizi acquistati e conferiti a scopo di rappresentanza.**

**4.** Sul punto si rammenta quanto specificato dalla sopra richiamata giurisprudenza, onde evitare uno "sviamento" dalla finalità pubblica.

Trattandosi di spesa per beni ad utilità generica e potenzialmente utili anche al godimento individuale (col rischio che essi vengano destinati a beneficio personale del singolo rappresentante dell'ente), il requisito dell'inerenza, per ben intuibili massime d'esperienza, deve essere qualificato dai seguenti ulteriori elementi di contesto:

- i. i destinatari devono connotarsi come soggetti esterni particolarmente qualificati, in quanto rappresentativi dell'ente al quale appartengono; in caso contrario, le elargizioni in questione si configurano quali mere liberalità ed integrano un danno all'erario;
- ii. in ogni caso, la prestazione deve essere strumentale allo svolgimento attività aventi proiezione esterna, in questo modo garantendo la "stretta" ineranza della spesa all'enfaticizzazione pubblica dell'immagine dell'ente. Non è tale la spesa destinata a consentire l'ordinario funzionamento degli organi;

- iii. la spesa deve essere congrua rispetto alla finalità istituzionale di rappresentanza;
- iv. i beni e servizi acquistati devono essere supportati da idonea documentazione comprovante la finalità e il contesto, nonché la qualifica del destinatario e del suo titolo a spendere e/o a ricevere per tale scopo. In caso di beni, essi devono essere inventariati; inoltre per buona prassi devono essere inclusi in un apposito registro di carico e scarico, allo scopo di poter ricostruire la destinazione degli stessi (SRC Emilia-Romagna deliberazione n. 271/2013/VSGO).

**3.2.** Nel caso concreto del Comune di Caserta, si rinvia ai rilievi di cui all'allegato della presente pronuncia.

Cionondimeno, a beneficio di una migliore intellegibilità dei rilievi si evidenzia che la non conformità a legge discende in tutti i casi evidenziati da una mancanza di documentazione. Mancano, infatti, riscontri documentali in grado di comprovare l'acquisizione del bene tra i beni strumentali dell'Ente, mancando – allo stato degli atti – riscontri di tale acquisizione, in assenza di inventariazione o di altra documentazione comunque idonea a comprovare tale acquisizione che, comunque, il Comune non ha prodotto. Ciò rende, infatti, impossibile verificare la destinazione funzionale del bene.

Manca poi, per il caso dell'asserita spesa di viaggio per "rappresentanza" qualsiasi autorizzazione o documentazione di contesto in grado di valorizzare le dichiarazioni giustificative rese "a valle" dal Comune.

Per quanto riguarda il rilievo di "non congruità" della spesa funebre, nel rinviare all'allegato, la spesa è stata ritenuta non congrua in relazione alla seconda corona di fiori separatamente "intestata" ai diversi organi dell'Ente, ritenendo eccedente tale spesa.

#### **P.Q.M.**

la Sezione, ai sensi dell'art. 16, comma 26, del D.L. n. 138/2011, conv. nella legge n. 148/2011,

#### **ACCERTA**

la non regolarità delle richiamate spese di rappresentanza per le ragioni espresse in parte motiva e nell'allegato alla presente pronuncia, che ne forma parte integrante.

La presente deliberazione va indirizzata al Sindaco del Comune, al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di revisione.

#### **DISPONE**

- che, ai sensi dell'art. 31 del Dlgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.



Così deciso in Napoli, li 18 febbraio 2015



L'Estensore

(dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente

(dott. Ciro Valentino)

Depositata in Segreteria il

**23 FEB. 2015**

Il Direttore della Segreteria

(Dott. Mauro Grimaldi)