



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

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario relatore
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza del 23 settembre 2015

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

Visto il D.M. 23 gennaio 2012;

Udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

FATTO

1.- Il comune di Trescore Balneario, con nota pervenuta in data 7 luglio 2015, ha trasmesso alla Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, ai sensi dell'art. 16, comma 26, del decreto legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, il prospetto delle spese di rappresentanza sostenute nell'esercizio finanziario 2014, per un totale di euro 1.383,76.

2.- In sede di specifica istruttoria - disposta con atto prot. C.C. n. 8788 del 3 agosto 2015, a cui l'Amministrazione ha dato riscontro con una nota del 27 agosto 2015, pervenuta il successivo 31 agosto (prot. C.C. n. 9501) - sono emerse alcune criticità; in particolare, in considerazione di quanto emerso in istruttoria, è stata avanzata al Presidente della Sezione istanza di deferimento all'esame collegiale in adunanza delle seguenti spese (riportate come descritte nel relativo prospetto):

1. "Iscrizione albo giornalisti (quota annuale e cambio direttore per periodico comunale)" € 831,00.

In riferimento ad esse, dall'istruttoria è emerso che l'ente pubblica un notiziario comunale, volto a favorire una capillare conoscenza dell'attività dell'Amministrazione presso la cittadinanza (la pubblicazione del notiziario viene infatti espressamente ricollegata dal Comune al "processo di trasparenza delle pubbliche Amministrazioni"). L'ente ha precisato altresì che, a seguito delle elezioni amministrative del 2014, è stato sostituito il direttore del periodico ed è stata variata la denominazione del periodico medesimo. In conseguenza di ciò, l'ente ha sostenuto le seguenti spese, inserite nel prospetto delle spese di rappresentanza sostenute nell'esercizio finanziario 2014:

- a) € 100,00, quale importo annuale dovuto per l'iscrizione all'elenco speciale annesso all'albo professionale dei giornalisti (primo direttore);
- b) € 168,00, quali tasse governative;
- c) € 110,00, quale tassa di ammissione (secondo direttore);
- d) € 100,00, quale tassa annuale (anno 2015) dovuta all'ordine dei giornalisti (secondo direttore);
- e) € 175,00 quale tassa per il rilascio dell'attestazione dell'avvenuta registrazione della testata;
- f) € 10,00 per le spese di spedizione;
- g) € 168,00 per la registrazione presso il tribunale.

L'ente specifica infine che, al medesimo fine, nell'anno 2009 ha sostenuto una spesa di € 100,00; nel complesso ha invece sostenuto spese di rappresentanza, nel medesimo anno, per € 40.508,66.

3.- La Sezione regionale di controllo è stata convocata per la Camera di consiglio del 23 settembre 2015. Nessuno è comparso per l'ente.

DIRITTO

1.- L'art. 16, comma 26, del decreto legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, 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» e che tale prospetto deve essere «trasMESSO alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti» e «pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, nel sito *internet* dell'ente locale». Tali previsioni 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 di detto decreto ministeriale 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 dei servizi finanziari, nonché sottoscritto dai predetti soggetti, oltre che dall'organo di revisione economico finanziario.

Con la deliberazione Lombardia 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 considerare come recessive rispetto ad altre voci di spesa pubblica.

L'art. 6, comma 8, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, ha inoltre disposto che "(a) decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità". La legislazione finanziaria ha infatti previsto un taglio lineare a regime di oltre l'80% rispetto alla spesa sostenuta nell'anno 2009 per le seguenti tipologie: relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza. Ciò a conferma della recessività, nell'attuale contesto della contabilità pubblica, di tali tipologie di spesa.

La normativa non ha definito le singole categorie di spesa, per la concettualizzazione delle quali si deve far riferimento al linguaggio comune e ai criteri elaborati dalla giurisprudenza contabile ed amministrativa.

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 devono finanziare 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 ogniqualvolta tale spesa venga comunque qualificata, appunto, come spesa di rappresentanza.

Sotto il profilo gestionale, l'economicità e l'efficienza dell'azione della pubblica amministrazione impongono altresì il carattere della sobrietà e della congruità alla spesa di rappresentanza, sia rispetto al singolo evento finanziato sia rispetto alle dimensioni e ai vincoli di bilancio dell'ente locale che la sostiene.

La violazione dei criteri che presiedono alla sana gestione finanziaria comporta il venir meno dei requisiti di razionalità ed economicità a cui l'attività amministrativa deve sempre tendere ai sensi dell'art. 97 Cost.

Sotto il profilo contabile, l'art. 6, comma 8, del decreto legge citato impone una riduzione lineare dei singoli capitoli di bilancio rispetto alla spesa sostenuta nell'anno 2009 per i medesimi fini. La violazione del vincolo si traduce in un'irregolarità contabile per violazione diretta dei principi di ordine pubblico economico volti a salvaguardare la tenuta dei conti pubblici della Repubblica Italiana.

Infine, sotto il profilo regolamentare, ogni pubblica amministrazione dovrebbe dotarsi di regole che disciplinano i casi e i modi in cui è sostenibile la spesa di rappresentanza.

In maggior dettaglio, nell'autodeterminare le linee guida per la propria attività, la Sezione ha individuato i seguenti principi di carattere procedimentale e sostanziale.

1) Ciascun ente locale deve inserire, nell'ambito della programmazione di bilancio, un 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 dispone.

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.

Si rammenta, inoltre, che le spese di rappresentanza devono esser rispondenti ai canoni di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa previsti dall'art. 1, primo comma, della legge n. 241 del 1990, canoni il cui rispetto costituisce requisito giuridico dell'azione amministrativa e la cui violazione determina, di per sé sola, un vizio di legittimità (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, 25 novembre 2008, n. 428/2009/REG).

2.- Quanto alle spese prese in considerazione nell'istruttoria e nella presente deliberazione, sul punto questa Sezione ha già avuto modo di stabilire i seguenti principi: a) la tassa di iscrizione all'albo dei giornalisti costituisce un'obbligazione

professionale di natura personale che grava esclusivamente sulla persona fisica che richiede l'iscrizione, di modo che le spese sostenute a tale titolo dal Comune devono essere ad esso rimesse dalla stessa (deliberazione di questa Sezione n. 203/2014/VSG); b) resta ammissibile, conformemente al quadro normativo di riferimento (cfr. legge n. 150 del 2000, artt. 1, comma 4, lett. b, 2, comma 1, e 6), il ricorso allo strumento della pubblicazione del periodico comunale, ma, laddove esso si rivolga sostanzialmente alla comunità amministrata e sia rivolto alla diffusione della conoscenza dei servizi erogati, va correttamente ascritto all'ambito della comunicazione istituzionale e non rientra nella rappresentanza propriamente detta, dato che attiene ad attività intrinsecamente comunicative che, per modalità e mezzi impiegati, non perseguono finalità promozionali o di persuasione, bensì scopi meramente informativi (v. da ultimo, anche per i precedenti, la deliberazione n. 54/2014/PAR della Sezione regionale di controllo per la Liguria).

3.- In merito alle specifiche spese oggetto di giudizio, esse sono regolate dai principi prima riportati, oltre che dai principi generali del sistema normativo.

Conseguentemente la Sezione rileva l'impossibilità di ritenere spesa propriamente dell'ente quella concernente l'iscrizione all'albo dei giornalisti del direttore del periodico e rileva altresì l'erroneità dell'imputazione delle spese relative al cambio di denominazione della testata, dato che queste ultime non sono in definitiva finalizzate, come richiesto dai precedenti di questa Corte, ad apportare i vantaggi che l'ente trae dall'essere conosciuto, ma si sostanziano in obbligazioni tributarie strumentali all'attuazione di una scelta amministrativa inerente, secondo quanto dedotto dall'ente, all'ambito della comunicazione istituzionale (v. per tutte la deliberazione di questa Sezione n. 264/2015/VSG).

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,

DICHIARA

la non conformità a legge delle suddette spese di rappresentanza sostenute dal Comune di Trescore Balneario (BG), nel corso dell'esercizio finanziario 2014, per le ragioni espresse in parte motiva.

INVITA

L'amministrazione comunale al recupero di tutte le somme erroneamente sostenute per il pagamento della tassa di iscrizione annuale all'Albo dei giornalisti.

La presente deliberazione va indirizzata al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione per gli adempimenti di legge.

Il Relatore
(Dott. Cristian Pettinari)

Il Presidente f.f.
(Dott. Giancarlo Astegiano)

Depositata in Segreteria il
28 OTTOBRE 2015
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)