

La nozione di spese di rappresentanza secondo la Corte dei conti

Le spese qualificabili come spese di rappresentanza imputabili a un soggetto pubblico sono solo quelle inerenti ai fini istituzionali dell'ente e destinate a soddisfarne la funzione rappresentativa esterna al fine di accrescere il prestigio dello stesso e dargli lustro nel contesto sociale in cui si colloca e che siano, inoltre, effettuate in occasione di eventi muniti dei caratteri dell'ufficialità e dell'eccezionalità, connotazioni le quali non possono ricorrere in normali ed ordinarie occasioni di incontro, in particolare con individui non rappresentativi delle soggettività esterne cui si rivolge la comunicazione istituzionale, come ribadito da ultimo, Corte dei conti, sez. giurisd. Liguria, sent. n. 220/2021, depositata il 14 dicembre 2021.

In particolare, secondo i giudici liguri, sono escluse dal novero delle spese di rappresentanza, quelle effettuate per omaggi e pranzi offerti da una Amministrazione a propri dipendenti, gli incontri conviviali non occasionati da manifestazioni ufficiali, ovvero quelli afferenti ai normali rapporti istituzionali; gli esborsi sostenuti in favore di soggetti non rappresentativi degli organismi di appartenenza; gli omaggi estemporanei di vario tipo.

Le uniche spese consentite sono quelle di ospitalità o di convivialità riservate a personalità o a rappresentanze istituzionali ed autorità esterne, in occasione di cerimonie ben determinate o eventi istituzionali di elevata rilevanza o risonanza economico-sociale e non quelle rivolte ad una indeterminata cerchia di beneficiari per mera convivialità.

Al riguardo, inoltre, è stato osservato, *“nell’attuale contesto congiunturale di crisi economica”*, le spese di rappresentanza, *“in quanto non strettamente necessarie, sono da considerarsi secondarie rispetto ad altre voci di spesa pubblica A siffatto carattere residuale segue che”* le stesse *“devono essere individuate con particolare rigore, al fine di ricondurre alla categoria solo le voci di spesa che presentano tutti i relativi caratteri”* (sez. Sicilia, sent. n. 614/2019).

Omaggi a sposi e anziani: non rientrano fra le spese di rappresentanza

Le spese di rappresentanza, con riferimento ai presupposti di legittimità, debbono essere connotate da uno scopo promozionale, dalla inerenza con i fini istituzionali, dalla ufficialità, dalla eccezionalità, dalla ragionevolezza, da congruità e sobrietà: è quanto evidenziato dalla Corte dei conti, sez. reg. di controllo per il Trentino – Alto Adige, con la delib. n. 124/2021/PRNO del 10 novembre 2021.

A tal proposito, l'art. 16, c. 26, del D.L. 13 agosto 2011 n. 138, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011 n. 148, dispone 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.”*

Inoltre, la Corte ha ribadito che le disposizioni sulle spese di rappresentanza devono essere applicate in termini di stretta interpretazione e, pertanto, non possono rientrare tra le spese di rappresentanza né l'omaggio agli sposi in sede di celebrazione dei matrimoni civili né l'omaggio agli anziani del Comune che soggiornano presso una casa di riposo.

La medesima Corte, infine, con delib. n. 125/2021/PRNO del 10 novembre scorso, ha evidenziato che tra le spese di rappresentanza non possono rientrare né l'acquisto di fiori per l'abbellimento della sala consiliare in occasione della celebrazione di un matrimonio né l'acquisto di mazzi di fiori per ogni membro donna in occasione del 1° consiglio comunale.

La cena organizzata dal neoassessore non è una spesa di rappresentanza

Non può rientrare tra le spese di rappresentanza il costo (nel caso specifico pari a euro 93,50) di una cena organizzata da un assessore di fresca nomina: è quanto affermato dalla Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Liguria, nella sent. n. 156/2021, depositata il 10 agosto 2021.

Le spese di rappresentanza, per essere giustificate, devono porsi in relazione ad eventi connotati da eccezionalità e ufficialità, atti a promuovere all'esterno l'immagine dell'ente o dell'organismo interessato e tali connotazioni non possono ricorrere in normali ed ordinarie occasioni di incontro, in particolare con individui non rappresentativi delle soggettività esterne cui si rivolge la comunicazione istituzionale.

Ed infatti, come evidenziato già in passato dalla giurisprudenza contabile (*ex multis*, sez. giur. Veneto, sentt. n. 456/1996 e n. 17/2015), le uniche spese consentite sono quelle di ospitalità o di convivialità riservate a personalità o a rappresentanze istituzionali ed autorità esterne, in occasione di cerimonie ben determinate o eventi istituzionali di elevata rilevanza o risonanza economico-sociale e non quelle rivolte ad una indeterminata cerchia di beneficiari per mera convivialità: tutte caratteristiche che, con ogni evidenza, non sono riscontrabili nella cena *de qua*.

Inaugurazione di uno stadio, festival e saggi di musica possono rientrare tra le spese di rappresentanza

Segnaliamo la recente sent. n. 234/2021 della Corte dei conti, sez. giurisdizione Sardegna, depositata il 12 luglio 2021, nella quale i **giudici hanno ritenuto legittime** spese di rappresentanza quelle effettuate:

- **in occasione dell'inaugurazione dello stadio comunale ad uno sportivo locale**, di cui ricorreva il 90° anniversario della nascita, ed alla quale avevano partecipato diverse autorità;
- per l'organizzazione di **un festival di letteratura di viaggio**, con la partecipazione di **ospiti illustri**;
- per l'organizzazione di un **saggio di musica di fine anno da parte della Scuola Civica di Musica, organismo strumentale del Comune**.

Come è noto, in forza del principio secondo cui l'utilizzo del denaro pubblico deve essere strettamente legato a ragioni istituzionali, le spese di rappresentanza o di ospitalità possono essere giustificate solo se dirette ad accrescere il prestigio e la reputazione dell'amministrazione verso l'esterno; quindi, le medesime 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.

Da tale aspetto discende l'esigenza che dette spese siano **strettamente connesse con il fine di mantenere o accrescere il ruolo, il decoro e il prestigio dell'ente** (carattere dell'inerenza) e finzino manifestazioni idonee ad attrarre l'attenzione di ambienti qualificati o dei cittadini amministrati, al fine di ricavare i vantaggi correlati alla conoscenza dell'attività amministrativa (carattere di ufficialità).

Parimenti, le circostanze cui dette spese possono essere ricollegate devono a loro volta essere tali, per tempo e modo, da presentare i caratteri della eccezionalità e della ufficialità.

Dal punto di vista gestionale, le spese devono **trovare una adeguata giustificazione sostanziale e documentale ed** essere commisurate ai criteri dell'economicità e adeguatezza, senza risolversi in meri atti di liberalità.

La violazione dei criteri che presiedono alla descritta 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 tal senso, cfr., tra le numerose altre, Corte dei conti, Appello, sez. II, sent. n. 338/2010 e n. 106/2002; sez. contr. Trento, delib. n. 54/2020 e delib. n. 38/2020; sez. contr. Sardegna, delib. n. 91/2014).

Acquisto di generi alimentari da parte dell'economo: il *warning* della Corte dei conti

L'acquisto di generi alimentari, di pasti o di colazioni di lavoro a carico del bilancio dell'Ente pubblico può essere giustificato esclusivamente quando ricorrono i requisiti di inerenza, ufficialità e d eccezionalità che sempre devono contraddistinguere il sostenimento delle spese di rappresentanza da parte di una P.A.: è quanto affermato dalla Corte dei conti, sez. giurisd. per la Regione Siciliana, nella sent. n. 640/2022, depositata il 30 agosto 2022, richiamando un noto orientamento (cfr. Corte dei conti, sez. giur. Liguria, sent. n. 61/2022 e sent. n. 5/2019 e la giurisprudenza ivi richiamata).

Nel caso specifico i giudici contabili hanno ritenuto non pertinente l'acquisto, da parte dell'economo, di una serie di kit caffè, per un totale di 700 capsule, evidenziando che tale acquisto, plausibilmente e in assenza di valide controdeduzioni da parte dell'economo, era finalizzato a porre a carico dell'ente (nel caso specifico, una Università) la "pausa caffè" dei dipendenti. La Corte ha riconosciuto la colpa grave in capo all'economo alla luce della consolidata giurisprudenza in materia e all'assenza di plausibili giustificazioni.

Spese economali relative ad omaggi floreali per matrimoni e per funerali previste dal regolamento

Se il regolamento economale consente le spese relative ad omaggi floreali per matrimoni e per funerali, dietro **autorizzazione del Sindaco**, non **può muoversi addebito alcuno all'economo** che ha provveduto alle suddette spese: è quanto affermato dalla Corte dei conti, sez. giurisd. per le Marche, **nella sent. n. 24/2022**, depositata il 30 marzo 2022.

Secondo i giudici, *"in linea di principio dette spese possono sicuramente ritenersi assimilabili alle spese di rappresentanza, in quanto attraverso le medesime si realizza la promozione dell'immagine dell'Ente pubblico presso la comunità degli amministratori, dovendosi ritenere che detta finalità di promozione, a tali spese collegata, si realizzi anche con la promozione interna"*.

La Corte, comunque, ha preso atto dell'intenzione del Comune di procedere alla modifica del regolamento economale.

Acquisto coppe per premiazione campionato regionale: può rientrare tra le spese di rappresentanza

Deve considerarsi spesa di rappresentanza ammissibile l'acquisto di coppe per la premiazione del campionato regionale di pattinaggio a rotelle (nel caso specifico, € 100) a seguito di una richiesta di una associazione sportiva locale e disposta dall'assessore preposto al ramo: è quanto affermato dalla Corte dei conti, sez. giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, nella sent. n. 187/A/2021, depositata il 16 novembre 2021.

Secondo i giudici, la circostanza che la spesa fosse stata disposta dall'assessore è sufficiente a denotarla quale espressione di condivisione politica dell'iniziativa o, meglio, di una non sindacabile scelta politica di crescita del territorio e di implicita valutazione delle ricadute sul tessuto economico cittadino; in secondo luogo, trattandosi di un campionato regionale, ossia di una gara unica o un complesso di gare organizzato con cadenza annuale per assegnare il titolo di campione a uno dei partecipanti, si era certamente dinanzi ad un evento che avrebbe richiamato, nel territorio prescelto di anno in anno, atleti provenienti da ogni parte della regione, rappresentanti delle relative organizzazioni associative presso cui sono iscritti e sostenitori. La manifestazione sportiva, quindi,

aveva un respiro ultraterritoriale – che va oltre l’ambito locale comunale - circostanza che determina in sé la promozione del territorio comunale e l’accrescimento del prestigio dell’ente locale all’esterno, spesso non soltanto nei confronti dei partecipanti ma anche per tutti i fruitori della notizia diffusa dai media.

Spese per necrologi e buffet natalizio: non rientrano fra quelle di rappresentanza

Le spese per necrologi funerari (per la scomparsa di familiari di dipendenti) e per l’allestimento di un buffet in occasione delle festività natalizie non sono spese di rappresentanza: è quanto affermato dalla Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Regione Molise, nella sent. n. 60/2021, depositata lo scorso 7 ottobre.

Ed infatti, secondo un noto e consolidato orientamento (vedi, *ex plurimis*, Corte dei conti, sez. giurisdizionale Molise, sentt. n. 31/2016, n. 14/2019, n. 11/2020, n. 39/2020; sez. I App., sent. n. 192/2004 e sent. n. 148/2018; sez. App. Sicilia, sent. n. 116/2017), tali spese vanno finanziate per mezzo di risorse private, visto che non attengono alla proiezione esterna dell’immagine dell’ente, non ne aumentano il prestigio né l’attaccamento istituzionale presso la comunità, ma soddisfano un bisogno di coesione umana e spirito di colleganza che, pur nobili e rispettabili nell’intento, costituiscono fenomeni interni all’ente, di carattere spiccatamente personalistico.

Conseguentemente, la Corte ha addebitato all’agente contabile gli importi relativi a dette spese, con la maggiorazione degli interessi.

Opportuna l’adozione del regolamento comunale sulle spese di rappresentanza

Ancorché non strettamente obbligatoria, è opportuna l’adozione, da parte del Comune, di un regolamento sulle spese di rappresentanza: è quanto ribadito dalla Corte dei conti, sez. reg. di controllo per l’Abruzzo, nella delib. n. 309/2021/PRSE, depositata l’8 settembre 2021.

Secondo i giudici contabili, l’opportunità di detta adozione è conseguenza del fatto che tali spese, non essendo direttamente collegate all’ordinaria attività gestionale dell’ente locale, possono sottrarre risorse diversamente destinabili a garantire migliori servizi al cittadino.

L’adozione di un regolamento in materia, data la natura facoltativa e non necessaria delle spese di rappresentanza, da considerarsi recessive rispetto ad altre spese della Pubblica Amministrazione, permette, oltre all’osservanza dei principi di trasparenza e di imparzialità, una gestione amministrativa – contabile in linea con le norme adottate in precedenza, inserite nella più ampia programmazione dell’Ente, garantendo l’efficacia dell’attività ordinaria e un costante monitoraggio del livello della spesa.

La giustificabilità delle spese di ospitalità secondo la Corte dei conti

Le spese di ospitalità, al pari di quelle di rappresentanza, possano essere giustificate solo se collegate all’esigenza dell’ente di manifestarsi all’esterno intrattenendo pubbliche relazioni con soggetti ad esso estranei, dotati di adeguata qualificazione, in circostanze di tempo e di modo che devono

presentare il carattere della eccezionalità, dell'ufficialità e la rappresentatività di entrambi i soggetti del rapporto: è quanto precisato dalla Corte dei conti, sez. giurisdiz. per la Calabria, nella sent. n. 26/2021, depositata lo scorso 13 gennaio 2021.

Nel caso specifico, in particolare, i giudici non hanno riconosciuto la giustificazione delle spese sostenute dall'economista in assenza dei dati relativi agli ospiti e alla loro qualifica per i quali erano state disposte delle spese di vitto, non ritenendo sufficiente né la delibera di Giunta di approvazione del programma delle manifestazioni né la locandina dell'evento né i buoni di spesa recanti genericamente il riferimento a spese di ospitalità.

Secondo i giudici, di conseguenza, restano escluse quelle spese (pranzi di lavoro, rinfreschi etc.) effettuate a vantaggio di soggetti appartenenti alla stessa Amministrazione, quali gli amministratori e i dipendenti, nonché quelle erogate a favore di soggetti che non siano rappresentativi degli organismi di appartenenza o che, ancorché esterni all'ente stesso, si incontrano per adempiere alla loro attività istituzionale, ben potendo quest'ultima svolgersi al di fuori di incontri conviviali (in tal senso, cfr. *ex pluribus*, Corte dei conti, sez. I centrale, sent. 15 gennaio 1991, n. 8; sent. 27 settembre 2011, n. 417; sez. II centrale, sent. 27 maggio 1999, n. 162).