

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

CORTE DEI CONTI



0000488-17/02/2015-SC_MAR-T71-P

Al Sig. Sindaco
del Comune di
ASCOLI PICENO

Al Consiglio comunale di
ASCOLI PICENO
Tramite il Presidente

Per il tramite del Comune
All'Organo di revisione
del Comune di
ASCOLI PICENO

**Oggetto: Esame delle spese di rappresentanza ex art. 16, comma 26, D.L. n. 138/2011 -
Comune di ASCOLI PICENO**

Si trasmette la deliberazione n. 27/2015/VSG concernente l'oggetto.

Distinti saluti

Il Direttore della Segreteria
(*Dot. Carlo Serra*)





CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella camera di consiglio del 21 gennaio 2015

composta dai magistrati:

- Presidente di Sezione Teresa BICA - Presidente
- Consigliere Andrea LIBERATI - Componente relatore
- Primo Referendario Valeria FRANCHI - Componente

ESAME DELLE SPESE DI RAPPRESENTANZA EX ART. 16 COMMA 26 D.L. 138/2011

ESERCIZIO 2012

COMUNE DI ASCOLI PICENO

abitanti 49.958

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;

Vista la deliberazione n. 24/2014/INPR del 4 aprile 2014;

Udito il relatore, Consigliere Andrea Liberati;

PREMESSO

Come noto l'art. 16, comma 26, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, ha stabilito che, a partire dall'approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2011, *"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"* disponendo, altresì, che *"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 di tale previsione normativa, con Decreto 23 gennaio 2012 il Ministero dell'Interno ha adottato lo schema-tipo di prospetto nel quale vanno elencate le spese di rappresentanza con riferimento all'oggetto della spesa, all'occasione in cui la stessa è stata sostenuta, al relativo importo nonché alla sussistenza di specifico regolamento per la disciplina delle spese medesime.

Lo stesso decreto reca, altresì, prescrizioni di carattere procedurale in ordine alla predisposizione del prospetto, disponendo che debba essere compilato a cura del segretario dell'ente, del responsabile di servizi finanziari e sottoscritto dai predetti soggetti, oltre che dall'organo di revisione economico finanziario (cfr. art. 3), nonché in ordine alla trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed alla pubblicazione dello stesso sul sito Internet (cfr. art. 2).

Eseguita nell'ambito dell'attività 2013 una preliminare ricognizione circa l'assolvimento dei nuovi adempimenti introdotti dal d.l.138/2011, in occasione della programmazione 2014, la Sezione ha ritenuto di prevedere specifico e più approfondito monitoraggio sulle spese di rappresentanza sostenute dagli enti locali della Regione Marche al fine di pervenire ad una complessiva ricostruzione del fenomeno nonché alla individuazione di eventuali profili critici da segnalare, in conformità alla natura collaborativa del controllo, al prudente apprezzamento degli enti interessati in vista della adozione di misure correttive.

Tali verifiche – che vanno, peraltro, ad affiancarsi a quelle svolte ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. sul rispetto dei vincoli finanziari recati dall'art. 6 comma 8 d.l.78/2010 – hanno avuto particolare riguardo alla regolarità dei prospetti, scrutinati alla stregua di quanto disposto, in tema di requisiti di forma, dall'art. 16 co. 26 d.l.138/2011 nonché dagli artt. 2 e 3 D.M. 23 gennaio 2012, nonché alla legittimità delle spese sostenute ed alla ascrivibilità delle stesse al genus delle spese di rappresentanza così come enucleate dalla giurisprudenza contabile (cfr. Deliberazione n. 271/2013/VSGO della Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna, n. 8/2013/PAR della Sezione di Controllo per la Regione Valle D'Aosta, n. 465/2012/IADC, n. 466/2012/IADC, n. 443/2013/VSG, n. 88/2014/IADC, n. 207/2014/VSG e n. 208/2014/VSG della Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia).

L'evoluzione della normativa in *subiecta materia* ha evidenziato, invero, non solo ineludibili esigenze di rispetto di vincoli finanziari ma, anche e soprattutto, di corretta finalizzazione delle risorse all'uopo destinate.

Significativa si appalesa, a tal riguardo, la circostanza che lo stesso schema di prospetto delle spese di rappresentanza richiami, in calce, i principi ed i criteri elaborati, sul punto, in relazione alla stretta correlazione della spesa con le finalità istituzionali, alla sussistenza di elementi che richiedano una proiezione esterna delle attività dell'ente per il migliore perseguimento dei propri fini istituzionali, alla rigorosa motivazione circa lo specifico interesse istituzionale perseguito, alla dimostrazione del rapporto tra l'attività dell'Ente e la

spesa erogata, nonché alla qualificazione del soggetto destinatario della spesa ed alla rispondenza a criteri di ragionevolezza e di congruità rispetto ai fini.

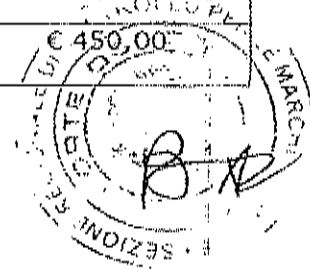
Specifici riscontri sono stati, da ultimo svolti, in relazione all'adozione da parte dell'Ente di specifico regolamento o di linee guida volti a declinare il concetto di spese di rappresentanza ed a normare le procedure per la gestione amministrativa e contabile delle stesse.

CONSIDERATO

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento e l'ambito delle verifiche svolte si osserva che il Comune di Ascoli Piceno, con nota prot. n. 13113 del 3 marzo 2014, ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per le Marche il prospetto delle spese di rappresentanza sostenute nell'esercizio finanziario 2012.

Con nota istruttoria prot. n. 2895 del 20 ottobre 2014 il Magistrato istruttore, a seguito di riscontri officiosi, segnalava all'Ente profili critici in relazione alle spese di seguito indicate:

Descrizione dell'oggetto della spesa	Occasione in cui la spesa è stata sostenuta	Importo della spesa
Manifesti onoranze funebri dipendenti e amministratori comunali	Manifesti	€ 555,00
	Fiori centenari e festa Immacolata	€ 100,00
	Corona commemorazione L. Stipa	€ 50,00
	Fiori e corone altre iniziative istituzionali	€ 144,00
	Fiori saluti scambio auguri Prefettura	€ 30,00
Servizi ristoro e pernottamento ospitalità in occasioni di manifestazioni e di rappresentanza, riunioni di lavoro degli organi di governo, incontri socio-culturali-sportivi di visibilità per l'ente	Ospitalità relatori UNAEP Unione Naz. le Avvocati enti locali	€ 483,60
	Ospitalità convegno sottosegretario Ruperto (immigrazione e tratta)	€ 238,00
	Ospitalità rappresentanti e relatori convegno dottrina sociale	€ 526,00
	Pranzo rappresentanti convegno UNAEP	€ 225,00
	Altri piccoli pranzi delegazioni o ospiti vari in occasioni istituzionali	€ 842,00
	Pranzo delegazione per registrazione spot cinesi	€ 300,00
	Pranzo derby della Pace	€ 475,00
	Pranzo delegazione Regione Marche e Università	€ 240,00
	Omaggi gastronomici in occasioni ospiti istituzionali	€ 279,50
	Targhe e pergamene altre iniziative istituzionali	€ 450,00



	Cittadinanza onoraria Vescovo - Chiave città targa e pergamena	€ 363,00
	Ceramiche sottosegretario Ruperto - relatori - delegazione cinese	€ 252,00

Venivano segnalate altresì:

- la mancata pubblicazione del prospetto delle spese di rappresentanza sul sito internet istituzionale dell'Ente;
- la mancata adozione di regolamenti o atti a valenza regolamentare riguardanti le spese di rappresentanza.

In data 10 novembre 2014, con nota prot. n. 61532, acquisita agli atti con prot. n. 3246/2014, l'Ente rappresentava che:

- Esclusivamente in occasione di decessi di soggetti particolarmente qualificati (Vescovo, Prefetto ecc.) l'amministrazione comunale aveva provveduto alla pubblicazione e affissione di manifesti funebri.
- Per il compimento di 100 anni dei cittadini l'amministrazione aveva predisposto un mazzo di fiori di modica spesa, € 15/20. In occasione della Festa dell'Immacolata (8 dicembre) si era svolta una celebrazione pubblica in cui i Vigili del Fuoco avevano deposto sulla sommità della statua della Madonna un omaggio floreale.
- Era stata organizzata una cerimonia pubblica in occasione dell'80° anniversario del I volo dell'aereo a motore a reazione progettato dal concittadino ing. Luigi Stipa ed era stata posta una corona davanti al monumento.
- Era stato predisposto un addobbo floreale, con colori e diciture comunali, per l'inaugurazione, dopo un lungo restauro realizzato dall'Ente, della Sala Cola dell'Amatrice, cerimonia a cui aveva partecipato anche un noto critico d'arte.
- La Prefettura, in occasione della Santa Pasqua, aveva invitato i rappresentanti degli Enti Locali e il Comune aveva offerto al Prefetto un mazzo di fiori con le diciture comunali.
- Erano stati organizzati diversi congressi/convegni cui avevano partecipato soggetti esterni particolarmente qualificati e istituzionalmente rappresentativi e si era fatto ricorso a piccoli pranzi/buffet e ad hotel convenzionati. Il Comune il 17/02/2012 aveva organizzato assieme all'UNAEP il convegno "L'Avvocatura nel rispetto delle regole giuridiche e morali", fornendo la location e l'ospitalità dei relatori presso una albergo.
- Il Comune il 03/12/2012 aveva organizzato, con il patrocinio della Provincia di Ascoli P., il convegno Immigrazione e Tratta (con il Sottosegretario Ruperto) fornendo la location, invitando le autorità e pagando l'ospitalità dei relatori.
- Il Comune il 05/10/2012 aveva organizzato, con il patrocinio della Provincia di Ascoli P., della Curia, dell'Ordine dei medici, della FEAMAC, il convegno di dottrina sociale "Etica e politica" (con il Sottosegretario Ruperto) fornendo la location, invitando le autorità e pagando l'ospitalità dei relatori.

- In relazione alla spesa per "Altri piccoli pranzi delegazioni o ospiti vari in occasioni istituzionali" nello specifico erano : a) Giornata della memoria 2012, in cui venivano offerti alla cittadinanza tè Jiddish e dolcetti ebraici; b) manifestazione motociclistica pubblica in cui il Comune aveva offerto un piccolo buffet per circa 200 partecipanti; c) piccoli buffet organizzati per una troupe RAJ che aveva effettuato le riprese per la promozione del territorio per cantori della Pasquella.
- Il giorno 08/08/2012 su richiesta della Regione Marche era stato offerto un pranzo alla delegazione di giornalisti cinesi che avevano effettuato le riprese per la promozione del territorio piceno.
- Il comune, in occasione del derby calcistico a scopo benefico tra amministratori di diversi enti, Comune di Ascoli P. e di Ancona, con il patrocinio dei Comuni di Ancona e Ascoli P. e del Consiglio regionale, aveva offerto un pranzo a coloro che avevano collaborato all'iniziativa a scopo gratuito (arbitri, allenatori non dipendenti o amministratori degli enti coinvolti nel derby).
- L'Ente non forniva chiarimenti sul "pranzo delegazione Regione Marche e Università" per € 240,00
- Per valorizzare l'immagine del territorio era consuetudine omaggiare ospiti qualificati con una confezione di olive all'ascolana (elencate le occasioni con i relativi importi).
- Elencazione dei soggetti esterni particolarmente qualificati e rappresentativi a cui erano state consegnate targhe, pergamene e ceramiche per promuovere l'immagine dell'Ente.
- Era stata conferita la cittadinanza onoraria al vescovo durante una seduta del Consiglio comunale, a cui era stata invitata la cittadinanza.
- In occasione del convegno "Immigrazione e tratta" con la partecipazione del sottosegretario Ruperto erano state date in omaggio ai relatori 4 coppi con le immagini di Ascoli P., mentre in occasione della visita della delegazione di amministratori cinesi il 13/11/2012 erano stati dati 6 piattini in ceramica raffiguranti la città di Ascoli P.

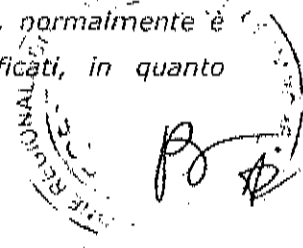
L'Ente non rispondeva sulla mancata pubblicazione del prospetto delle spese di rappresentanza.

L'ente rappresentava altresì che era in corso di approvazione il regolamento sulle spese di rappresentanza.

RITENUTO

All'esito dell'istruttoria svolta il Collegio rileva come, alla stregua delle coordinate interpretative rese in materia dalla giurisprudenza contabile, permangano profili critici in relazione alle spese dianzi precisate.

Non si dispone per tutte le spese di elementi idonei a verificare gli effettivi beneficiari dei doni. Si richiama, al riguardo, l'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna laddove con riguardo alle spese per omaggi è stato evidenziato che *"Affinché omaggi possano essere legittimamente considerati spese di rappresentanza, normalmente è necessario che i destinatari siano soggetti esterni particolarmente qualificati, in quanto*



rappresentativi dell'ente al quale appartengono; in caso contrario, si configurano quali mere liberalità ed integrano un danno all'erario. E' necessario, altresì, che sia rigorosamente rispettato il requisito della sobrietà delle spese" (cfr. SR Controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 271/2013).

Con riferimento all'acquisto di beni da utilizzare quale doni di rappresentanza si evidenzia inoltre la necessità dell'istituzione di un registro di carico e scarico onde ricostruire lo scarico degli stessi (cfr. SRC Emilia Romagna, cit.).

Con riguardo alle spese per necrologi e telegrammi, cui vanno equiparati i manifesti, è stato evidenziato *"come tali spese 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"* (cfr. SR Controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 271/2013) (cfr. SR Controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 271/2013).

Con riferimento specifico alla spesa per omaggi floreali, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, con deliberazione 271/2013, ha affermato che in linea di massima gli atti di liberalità non rientrano nella categoria spese di rappresentanza in quanto non possono essere ricondotti ad uno scopo di promozione dell'immagine o dell'azione dell'ente.

Tuttavia, ne ha ritenuto l'ammissibilità qualora ricorrano specifici presupposti, affermando che i relativi acquisti *"sono risultati legittimi, in quanto i fiori erano stati destinati all'esterno dell'ente, nel rispetto dei presupposti di legittimità delle spese in analisi. In particolare, in un caso le destinatarie delle mimose erano donne anziane in età pensionabile, reinserite in lavori socialmente utili; in un altro le pazienti, con i relativi familiari, ricoverate in un centro di riabilitazione per il recupero di soggetti con esiti di patologie gravi e, in un'ultima fattispecie, le ospiti di una casa di riposo di una ASP.*

Similmente, i piccoli omaggi offerti in occasione dei matrimoni civili (di solito fiori), devono considerarsi legittimi in quanto detti regali consentono di promuovere, nel migliore dei modi, l'immagine dell'ente verso l'esterno, rispondendo, peraltro, anche ad un'esigenza di ospitalità, da parte del Comune, nei confronti degli sposi."

Di diverso avviso la Sezione regionale di controllo per la Lombardia che ha ritenuto in più occasioni non conformi le spese per omaggi floreali (Del. 54/2013-98/14-138/14-208/14-281/14).

In merito questa Sezione ritiene di evidenziare che la spesa, in astratto ammissibile, per ritenersi pienamente legittima deve essere giustificata:

- 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.

Non sembrano al riguardo ammissibili omaggi floreali in occasione di meri auguri pasquali.

La giurisprudenza ha chiarito, inoltre, che nel concetto di spese di rappresentanza per un ente pubblico rientrano tutte quelle attività di ospitalità, implicanti oneri finanziari, effettuate, per consuetudine o per motivi di reciprocità, in occasioni ufficiali tra organi rappresentativi dell'Amministrazione e organi e soggetti estranei, anch'essi dotati di rappresentatività. Esse devono essere necessariamente finalizzate al compimento dei fini istituzionali dell'Ente (Cfr SR Controllo Emilia Romagna Deliberazione n. 15/2011/PAR), fissandone specifici limiti per tipologia.

Con specifico riguardo alle spese per ristorazione, in particolare, *"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."* (cfr. SR Controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 271/2013).

Relativamente a tali spese in diverse occasioni il beneficio non è rivolto a singole figure qualificate dotate di rappresentanza istituzionale, altre volte sono relative a mere riunioni di lavoro.

Non è ad esempio ammissibile quale spesa di rappresentanza il pranzo a troupe televisive RAI o in occasione del derby calcistico, né sono riconducibili tout court alle spese di rappresentanza le spese per convegni, che necessitano in concreto di un'attenta verifica dei presupposti che le legittimano.

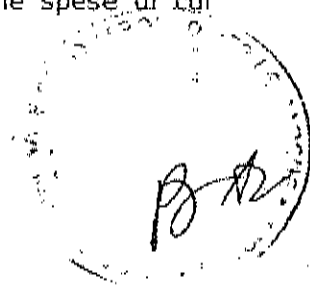
Non sono stati forniti chiarimenti, infine, sul "Pranzo delegazione Regione Marche e Università" per € 240,00.

Particolare attenzione dovrà essere infine rivolta alle spese sostenute per iniziative culturali e sportive, che, laddove non strettamente rivolte a promuovere l'immagine dell'ente all'esterno, vanno più propriamente ricondotte a diverse finalità.

Ciò posto la Sezione, nel prendere atto delle deduzioni svolte dall'Amministrazione in ordine alle iniziative assunte circa la specifica tipologia di spesa, rilevata la natura collaborativa del presente controllo e la valenza ricognitiva delle prime verifiche svolte,

RACCOMANDA

una attenta verifica dei presupposti cui è subordinata l'assunzione delle spese di cui trattasi.



A tal fine evidenzia che 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 e che, parimenti, non hanno finalità rappresentative verso l'esterno quelle destinate a beneficio dei dipendenti o amministratori appartenenti all'Ente che le dispongono o, comunque, erogate nell'ambito dei normali rapporti istituzionali a favore di soggetti che, ancorché esterni all'Ente stesso, non siano rappresentativi degli organismi di appartenenza.

Si evidenzia inoltre l'obbligatorietà della pubblicazione delle spese di rappresentanza sul sito istituzionale (art. 16, comma 26, d.l.138/2011).

Sotto altro profilo, per ciò che attiene alla mancata adozione di regolamenti o di atti a valenza regolamentare, giova rammentare come, in difetto di uno specifico parametro normativo, l'adozione di apposito regolamento, o di atto a valenza regolamentare equipollente - cui ha, peraltro, riguardo in epigrafe lo stesso prospetto ministeriale - risponda a principi di sana gestione finanziaria.

Detti atti, invero, sottraendo la materia a contingenti scelte degli organi di governo ed apprestando una disciplina generale ed astratta con riguardo ad aspetti di rilievo (quali, a titolo esemplificativo, la definizione di spesa di rappresentanza, l'enucleazione delle tipologie ritenute ammissibili, l'individuazione dei soggetti competenti a sostenerle, le modalità di regolazione contabile delle stesse), valgono a conferire alle relative procedure opportuna trasparenza e conoscibilità.

In questa prospettiva la Sezione, pur rilevando che ogni determinazione in materia è, comunque, rimessa alla esclusiva discrezionalità dell'Ente l'istituzione di un registro di carico e scarico dei beni donati

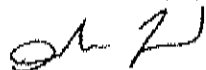
DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Sindaco, al Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Ascoli Piceno.

Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 33/2013 la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito Internet dell'Ente secondo le modalità di legge.

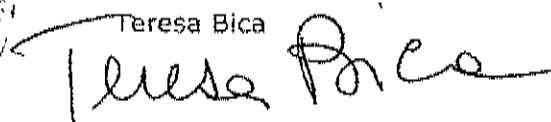
Così deliberato in Ancona nella fissata camera di consiglio del 21 gennaio 2015.

Il relatore
Andrea Liberati



Il Presidente

Teresa Bica



Depositata in Segreteria in data 11 FEB. 2015

Il Direttore della Segreteria



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. 171



DOC. INTERNO N.45160672 del 11/02/2015