



comune di trieste

SEGRETERIA GENERALE
Attività Organi Istituzionali
PROT B 10/1 - 1 - 7/1 - 2023 (4616)

OGGETTO : spese di rappresentanza e di ospitalità – LINEE GUIDA

Spett.li Direttori di Dipartimento
Spett.li Direttori di Servizio

e per conoscenza:

Al Signor Sindaco
Al Presidente del Consiglio comunale
Alle/Ai Signore/i Assessore comunale
Al Collegio dei Revisori dei Conti
Al Direttore del Dipartimento Finanziario

Spett.li Tutti,

ricevo mandato dal Sindaco e dalla Giunta di approfondire il tema delle cosiddette <**spese di rappresentanza e di ospitalità**> .

Il quadro normativo in materia di spese di rappresentanza è limitato al disposto contenuto all'articolo 16, comma 26, del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011, il quale prevede che gli enti locali rendicontino dette spese in apposito prospetto, adottato con decreto ministeriale 23 gennaio 2012, da allegare al rendiconto di gestione. Il prospetto contiene la descrizione dell'oggetto della spesa, l'occasione nella quale è stata sostenuta e il relativo importo. La compilazione del prospetto è a cura del Segretario dell'Ente e del Responsabile dei Servizi Finanziari, i quali

Segretario Generale : dr Giampaolo GIUNTA
PROT B 10/1 - 1 - 7/1 - 2023 (4616)

sottoscrivono il prospetto unitamente all'Organo di Revisione economico-finanziaria, tutti con la conseguente assunzione di responsabilità; il prospetto così adottato deve essere pubblicato sul sito internet dell'Ente e trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. Il già menzionato articolo 16, comma 26, del d.l. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011, ha introdotto una specifica forma di controllo da parte della Corte dei Conti sulle spese di rappresentanza sostenute dagli enti locali.

Manca, invece, nell'ordinamento pubblicistico una disciplina legislativa puntuale che classifichi le spese di rappresentanza, individui quali tipologie di spesa siano riconducibili a tale ambito e quale sia il limite dell'esercizio del potere di spesa da parte delle pubbliche amministrazioni. Proprio in ragione di tale indeterminatezza, il primo elemento necessario, ai fini di una azione pubblica legittima, è dato dalla adozione di uno specifico regolamento interno per le spese di rappresentanza. Reputo, quindi, indispensabile ed ancor più urgente che l'Ente si doti di un Regolamento idoneo ad affrontare in maniera compiutamente organizzata una materia connotata da elevati livelli di discrezionalità e, per tale ragione, sempre più attenzionata dalla magistratura contabile.

A tal proposito mi preme ricordare che il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2023-2025 (PTPCT) nella Parte Seconda – Sezione Seconda – lettera B) – *<Le ulteriori misure di carattere generale>* offre una lettura sistematica e trasversalmente applicabile dell'articolo 12 della legge 241/1990 individuando quale misura generale di prevenzione della illegalità la necessità che *<<l'Amministrazione recepisca nei propri regolamenti e/o atti amministrativi generali (...) l'obbligo di definire, in via preventiva ed oggettiva, criteri e modalità con le quali l'Amministrazione intende agire>>* . Ne consegue che l'ente locale nell'effettuare spese di rappresentanza non deve operare volta per volta valutazioni contingenti ed estemporanee ma agire sulla base di criteri obiettivi e predeterminati in via generale.

A tal fine, la stessa Corte dei Conti, in varie pronunce, ha più volte rimarcato la necessità che gli enti locali si dotino di apposita norma regolamentare in virtù della potestà normativa loro riconosciuta dall'articolo 7 del decreto legislativo 31 agosto 2000 n. 267. [Per gli enti

locali della Regione FVG vedasi l'articolo 13 della l.r. 1/2006]¹

La sostanziale carenza normativa descritta, a livello sia legislativo sia regolamentare, provoca uno stato di incertezza in ordine alla valutazione dei singoli casi e alla loro riconducibilità o meno al concetto di spese di rappresentanza/ospitalità tanto da paventare il rischio, in determinati casi, di abusare della fattispecie o, al contrario, di indugiare in eccessiva prudenza con il rischio di determinare una ingiustificata inattività dell'Ente.

Nelle more, dunque, della redazione di detto Regolamento, la cui predisposizione, a mio parere, andrebbe, *ratione materiae*, assegnata agli uffici che fanno capo al Gabinetto del Sindaco, ritengo essenziale, nella mia veste di Segretario Generale e di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, fornire delle **linee guida** costituite come un insieme di informazioni di carattere interpretativo e di indirizzo applicativo quale strumento di supporto decisionale.

In tale lacunoso contesto la Corte dei Conti, sia in sede di controllo sia in sede giurisdizionale, è intervenuta attraverso varie pronunce che si sono, man mano, sufficientemente consolidate nel tempo e che si rivelano utili in questa sede.

Nello specifico, diverse sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si sono soffermate sulla nozione stessa di rappresentanza, sui limiti entro i quali può ragionevolmente e legittimamente svolgersi la funzione relativa, sugli strumenti e sulle modalità della sua esplicazione.

Trovo interessante la definizione che viene resa dalla Corte dei Conti – sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna:

*<<Sotto la **dizione “rappresentanza”** si compendiano una serie di attività che un soggetto, sia esso fisico che giuridico, al fine di relazionarsi con terzi, pone in essere per promuovere la propria immagine e la propria attività.*

1.l.r. 1/2006 - art. 13 (Regolamenti)

1. L'organizzazione e lo svolgimento di funzioni di propria competenza sono disciplinati, in armonia con i soli principi fondamentali eventualmente previsti dalle leggi regionali in ordine ai requisiti minimi di uniformità, nonché nel rispetto delle norme statutarie, dai Comuni e dalle Province con appositi regolamenti.

2. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge, la procedura di approvazione dei regolamenti è fissata dallo statuto.

3. I regolamenti sostituiscono la disciplina organizzativa e procedurale eventualmente dettata dallo Stato o dalla Regione con legge o regolamento. Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali si applicano le vigenti norme statali e regionali e i regolamenti attualmente vigenti, in quanto compatibili con la presente legge.

I punti salienti possono quindi individuarsi nell'”immagine” quale rappresentazione delle proprie caratteristiche e qualità e nelle “relazioni” quali proiezione di sé nei rapporti con i terzi a scopo promozionale o di pubbliche relazioni per realizzare conoscibilità ed accrescere il proprio prestigio. Gli oneri sostenuti per dette finalità costituiscono le spese di rappresentanza.>>²

Le spese di rappresentanza, dunque, rispondono all'esigenza di una proiezione esterna dell'Ente :

- per l'accrescimento del prestigio nel contesto sociale
- per l'accrescimento dell'interesse di ambienti e soggetti qualificati

con lo scopo di migliorare il perseguimento dei propri fini istituzionali e per i vantaggi che derivano dall'essere conosciuto e apprezzato nella propria attività promuovendo l'immagine dell'ente con positive ricadute sul territorio siano esse in termini economici, di turismo oltre che di ordine immateriale quali la valorizzazione storica e culturale.

Si può sostenere che l'attività di rappresentanza ricorre in ogni manifestazione ufficiale nella quale i soggetti partecipanti siano muniti, per legge o per statuto, del potere di rappresentare la pubblica amministrazione di riferimento.

Anche il giudice ordinario è intervenuto sul tema in oggetto. In particolare si segnala Corte di Cassazione, sezione sesta penale, con sentenza 16529/2017, la quale ha ritenuto *<<legittimamente e propriamente qualificabili come “spese di rappresentanza” solo quelle che soddisfino un duplice ordine di requisiti, uno strutturale, l'altro funzionale, rappresentati, da un lato, dal fatto di corrispondere esse ad un fine istituzionale proprio dell'Ente che le sostiene e, dall'altro, di essere perciò funzionali all'immagine esterna e pubblica dell'Ente stesso in termini di maggiore prestigio, di maggiore immagine e di maggiore diffusione delle relative attività istituzionali nell'ambito territoriale di operatività.>>*

Riprendendo la giurisprudenza della Corte dei Conti vale la pena evidenziare che l'orientamento costante della giurisprudenza contabile presuppone la dimostrazione probatoria in capo all'autore della spesa pubblica. Le cosiddette ‘spese di rappresentanza’ possono essere ritenute lecite solo se siano **rigorosamente giustificate e documentate**

² C.conti, sez.reg.contr. Emilia-Romagna, 21 luglio 2021, n. 122

con l'esposizione, caso per caso, dell'interesse istituzionale perseguito e della dimostrazione del rapporto tra l'attività dell'ente e la spesa stessa, tenuto conto della qualificazione del soggetto destinatario e dell'occasione della spesa stessa. Esse inoltre devono essere rendicontate in modo analitico, con dimostrazione delle circostanze che le hanno originate.

Assumendo una posizione prudentiale, sulla base delle varie pronunce espresse ivi richiamate, risultano riconducibili alla funzione di rappresentanza le attività svolte:

- in occasione di **incontri ufficiali** con personalità o rappresentanti di altre istituzioni o enti di rilievo istituzionale, sociale, sportivo, culturale ed economico;
- in concomitanza di eventi/manifestazioni la cui importanza sia tale da far emergere l'esigenza di valorizzare le qualità e specificità del territorio, ovvero **l'immagine pubblica dell'ente e il suo ruolo, così da accrescerne il prestigio;**
- in occasione di **manifestazioni/eventi/incontri che garantiscono una proiezione esterna** dell'amministrazione verso l'esterno **finalizzate ad apportare i vantaggi che l'ente trae dall'essere conosciuto.**

Ad esempio, affinché gli omaggi, a prescindere dalla loro natura e indifferentemente se di alto o modico valore, possano essere legittimamente considerati spese di rappresentanza, è necessario che **i destinatari a riceverli siano soggetti esterni particolarmente qualificati e rappresentativi dell'ente/autorità di appartenenza.**

In caso contrario le regalie si configurano quali mere liberalità, intese come gesti di generosità, ed integrano un possibile danno all'erario. Quando le spese vengono impegnate per finanziare iniziative che non consentono di accrescere il prestigio della P.A. o vengono impegnate per offrire omaggi, ristoro od ospitalità a soggetti non rappresentativi dell'Ente di appartenenza, si traducono in mere liberalità generando un danno erariale e i pubblici dipendenti o amministratori che le hanno deliberate sono passibili di colpevolezza sotto il profilo della responsabilità amministrativa. Sussiste una rilevante responsabilità ai fini del risarcimento del danno erariale quando l'Amministrazione acquisti dei doni-ricordo da distribuire in determinate occasioni (quali ad esempio : omaggi natalizi o in occasione di altre

festività civili e religiose, pensionamenti ecc...). La spesa per omaggi/ristoro/ospitalità si traduce in responsabilità anche quando manchi del tutto la finalità di accrescimento del prestigio dell'Ente e idonea documentazione che individui il/i soggetto/i beneficiari.

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 che le sostiene.** A tal fine, come tutti sapete, ciascun Ente 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. Tale capitolo di bilancio deve essere reso autonomo rispetto ad altri al fine di evitare commistioni contabili.

Concludendo, alla luce degli approfondimenti svolti e nelle more della predisposizione del Regolamento comunale che si qualifica come atto essenziale per la gestione delle spese di rappresentanza e che dovrà disciplinare, quale contenuto minimo essenziale obbligatorio :

- i criteri generali di erogazione
- i soggetti autorizzati ad effettuarle
- i beneficiari
- le tipologie di spese ammesse
- le procedure per la gestione amministrativa/contabile
- adottando un atteggiamento prudentiale rispetto ad un tema estremamente delicato e particolarmente attenzionato dalla magistratura, contabile e non,

EMANO LE SEGUENTI LINEE GUIDA

CARATTERISTICHE DELLE SPESE DI RAPPRESENTANZA

Sono considerate <spese di rappresentanza> quelle sostenute nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali come forme di promozione, ospitalità, manifestazioni di ossequio e di considerazione a favore di soggetti estranei all'Ente nel rispetto dei seguenti principi :

- a) stretta correlazione con le finalità istituzionali dell'Amministrazione comunale

- b) mantenimento o accrescimento del prestigio dell'Ente suscitando su di esso l'interesse e l'attenzione di soggetti istituzionali qualificati nazionali o internazionali
- c) proiezione dell'Ente verso l'esterno per assicurare vantaggi qualificati

SOGGETTI AUTORIZZATI AD EFFETTUARLE

Le spese di rappresentanza possono essere sostenute esclusivamente da soggetti detentori la funzione di rappresentanza in quanto aventi titolo ad impegnare all'esterno il nome e l'immagine dell'Amministrazione :

- a) Sindaco,
- b) Assessori (in vece del Sindaco o limitatamente alle funzioni delegate),
- c) Presidente del Consiglio comunale (limitatamente alla funzione consiliare)

SOGGETTI BENEFICIARI

La spesa è legittima se sostenuta esclusivamente e limitatamente nei confronti di soggetti istituzionali o autorità, civili, religiose, militari esterne all'Ente o figure di vertice di realtà nazionali e non rappresentativi dell'Ente, Azienda, Società di appartenenza (esclusi gli eventuali accompagnatori)

CARATTERISTICHE DELLA SPESA

Le spese rispondono a caratteristiche di :

- inerenza ai fini istituzionali : le spese devono essere finalizzate alla cura di un pubblico interesse il quale, deve inerire ai fini istituzionali intestati all'ente che le effettua,
- congruità e sobrietà : ossia commisurazione delle spese rispetto alle finalità per le quali sono sostenute, all'evento programmato in relazione anche alle dimensioni territoriali e alle caratteristiche dell'Ente ed ai valori di mercato,
- eccezionalità : in quanto non rientrante in alcun modo nell'esercizio dell'attività ordinaria dell'Ente e che viene effettuata nell'esercizio della potestà discrezionale di cui è dotato il Comune entro limiti definiti³

³ Il requisito della <eccezionalità della spesa> è ormai consolidato nella giurisprudenza contabile: ex multis Corte dei Conti, sezione giurisdizionale del Lazio, sent. 6 giugno 2016 n. 177 secondo cui l'ente pubblico è tenuto a

- ufficialità : ossia siano destinate a finanziare manifestazioni ufficiali, idonee ad attrarre l'attenzione di ambienti qualificati,

CASISTICA DELLE SPESE (a titolo esemplificativo e non esaustivo)

- spese per ospitalità di personalità e autorità istituzionali rappresentative dell'Ente di appartenenza in occasione di visite ufficiali promosse e organizzate dall'Amministrazione stessa. A titolo esemplificativo, e non esaustivo, rientrano in questa tipologia di spese : rinfreschi, pranzi, ristori, addobbi floreali ...;
- spese per omaggi di particolare valore effettuate esclusivamente da parte del Sindaco, o di chi ne fa le veci, in occasione di incontri particolarmente rilevanti promossi ed organizzati dall'Amministrazione stessa e nei confronti esclusivamente di autorità istituzionali, nazionali ed internazionali, particolarmente rappresentative degli enti di appartenenza. A titolo esemplificativo, e non esaustivo, rientrano in questa tipologia di spese: sigillo trecentesco, libri di particolare valore, stampe, opuscoli di particolare valore, oggettistica pregiata, penne pregiate, sigillo trecentesco di materiale pregiato....;

I doni e le regalie possono essere personalizzati con riferimento ai simboli del Comune di Trieste, (stemma, sigillo trecentesco, gonfalone, alabarda, edifici storici e zone del territorio particolarmente identificanti...) ma non possono riportare riferimenti a nominativi di amministratori locali. I libri e gli opuscoli non devono avere contenuto propagandistico ma devono esaltare le peculiarità del territorio, della cultura, della storia della Città.

Esame di fattispecie dubbie e possibili soluzioni

Come già precedentemente detto, in mancanza di una norma generale che definisca le spese di rappresentanza sostenute dagli enti locali, la categoria può essere ricostruita soprattutto tenendo conto delle pronunce della magistratura contabile sia in sede di controllo che in sede giurisdizionale.

dimostrare il rapporto “tra attività dell’ente e spesa erogata, la rispondenza della stessa a criteri di ragionevolezza e congruità rispetto ai fini, stante l’ampia discrezionalità delle amministrazioni pubbliche nel prevederle, che ne postula il carattere eccezionale rispetto all’ordinaria attività di spesa. In mancanza di tale attività esse generano danno erariale risarcibile”

Alcune sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti preferiscono accogliere una **nozione più ristretta di attività di rappresentanza**, ritenendo che da essa esulino le spese erogate nell'ambito di normali rapporti istituzionali a favore di soggetti che, ancorché esterni all'ente, non siano rappresentativi degli organismi di appartenenza. Nel medesimo filone interpretativo si inserisce anche l'orientamento secondo il quale i beni acquistati quali spese di rappresentanza non possano essere destinati ad appartenenti alla medesima comunità amministrata in base all'argomentazione per cui se si <<ammettesse di ricondurre alle spese in esame quelle genericamente destinate alla cittadinanza o al quisque de populo, dovrebbe riconoscersi che lo scopo di tali erogazioni si risolve nella manifestazione del prestigio dell'ente nei confronti dei suoi stessi amministrati o in incertam personam e, dunque, in mera autoreferenzialità; tuttavia, quest'ultima si pone in netta antitesi col fine essenziale della rappresentanza, ovvero esternare a specifici terzi il rilievo del gruppo amministrato, (...)>> <<In linea di principio, l'Ente locale, per i suoi caratteri "pubblico", "territoriale", "necessario" e "di appartenenza necessaria" non ha alcun bisogno di promuovere la sua immagine nei confronti degli amministrati, perché questi indefettibilmente iure publico gli offeriscono in ragione di fattori di natura puramente oggettiva, quale la residenza nel caso di specie. Al contrario l'elargizione operata dall'Ente nei confronti dei diretti amministrati potrebbe teoricamente rispondere piuttosto al mero interesse personale dei suoi amministratori pro tempore: questi ultimi, diversamente dagli enti locali che amministrano, godono di munera "elettivi" e "temporanei" e pertanto potrebbero in linea ipotetica essere tentati di indulgere nelle spese di rappresentanza speranzosi di accrescere il proprio personale prestigio>>⁴

Sullo stesso tema, invece, altre sezioni assumono un **orientamento maggiormente permissivo** secondo il quale le spese di rappresentanza non devono essere necessariamente indirizzate ad autorità ben potendo avere tra i propri destinatari anche la cittadinanza,⁵

In tal modo vengono ricompresi anche articoli quali medaglie, coppe, targhe, libri celebrativi, penne, spillette ecc.. e oggetti di modico valore che, per loro natura, non sembrano poter essere destinati a soggetti particolarmente qualificati ma bensì, anche, alla cittadinanza. E' comune e diffusa, infatti, la prassi per cui si usa regalare dei piccoli omaggi, o dei fiori, offerti agli sposi in occasione dei matrimoni o delle unioni civili. Spese, quest'ultime, considerate

4 C.conti, sez.reg.contr. Molise, 1 marzo 2021, n. 7

5 C.conti, sez.reg.contr. Emilia Romagna, 5 marzo 2015, n. 59

legittime in quanto consentono di promuovere l'immagine dell'ente verso l'esterno rispondendo ad una esigenza di ospitalità.⁶ Tale nozione più ampia del significato di <spese di rappresentanza> ha il pregio di essere coerente con quella accolta, ai fini fiscali, dalla Corte di Cassazione (pur per gli enti di natura privatistica) .

Ciò posto, nella considerazione che le presenti linee guida hanno, tra l'altro, la finalità di effettuare una ricognizione generale e auspicabilmente completa delle varie questioni vertenti la tematica sulle spese di rappresentanza e ospitalità, riservo, in capo alla Segreteria Generale, il compito di proseguire con una successiva analisi che concentri gli sforzi all'approfondimento di quella tipologia di spese, da molti definita <di rappresentanza>, ma che appare riconducibile a situazioni incerte e controverse in quanto non risolte in maniera univoca né dalla legislazione né dalla magistratura contabile. Mi prefiggo, dunque, di fornire successivamente un indirizzo quanto più possibile esaustivo dell'azione amministrativa del Comune di Trieste.-

BENI DESTINATI AD ESSERE STOCCATI

Rientrano, per così dire, nella casistica delle situazioni da approfondire, i beni destinati ad essere stoccati e, successivamente, utilizzati nel corso del tempo come piccoli omaggi. Regali da spendere sia nell'ambito di una attività di rappresentanza in senso stretto che, potenzialmente, destinabili anche alla cittadinanza o ad appartenenti alla comunità amministrata (es.: scolaresche nell'ambito di attività riconducibile a educazione civica e conoscitiva nella realtà comunale...) . In tali ipotesi, i beni devono essere registrati in un registro di carico e scarico o in analogo strumento in grado di documentare il discarico con l'indicazione sia del destinatario del bene che dell'occasione in cui lo stesso è stato consegnato.

RISORSE FINANZIARIE E CRITERI DI SPESA

Tutte le spese sono effettuate entro i limiti dello stanziamento iscritto nel bilancio di previsione annuale e pluriennale.

All'assunzione dell'impegno di spesa e alla gestione delle spese di rappresentanza (impegno

⁶ C.conti, sez.reg.contr. Emilia Romagna, 10 aprile 2015 n. 62

di spesa, acquisto, conservazione, rendicontazione), in chiave prospettica, è bene che provveda un unico ufficio, a mio avviso, individuabile nell'ufficio di Gabinetto del Sindaco mediante due fondi distinti :

a) fondo spese del Sindaco

b) fondo spese di rappresentanza dell'Amministrazione comunale a cui potranno attingere gli Assessori (se non operano in vece del Sindaco) e il Presidente del Consiglio comunale

GESTIONE AMMINISTRATIVA E CONTABILE

L'utilizzo dei beni e delle risorse con il fondo delle spese di rappresentanza deve essere ordinato dal responsabile del dipartimento interessato tramite determinazione dirigenziale che necessita di adeguata, specifica, puntuale motivazione con preciso riferimento :

- agli scopi di pubblico interesse perseguiti,
- al nesso con i fini istituzionali
- alla non riconducibilità ai normali rapporti istituzionali e di servizio
- al livello di organizzazione effettuato per promuovere l'evento/manifestazione/incontro
- delle generalità, del titolo e della rappresentatività dei soggetti beneficiari

Oltre alla corretta individuazione di criteri oggettivi e predeterminati, è necessario un secondo elemento nella successiva fase di contabilizzazione. Le spese debbono essere esposte nel rendiconto ministeriale in maniera non globale o forfettaria, bensì in modo da evidenziare precisi riferimenti soggettivi, temporali e modali che consentano una adeguata valutazione delle rispondenza ai fini pubblici delle spese stesse. Inoltre, tutti gli oggetti devono essere regolarmente assunti in carico negli appositi inventari sui quali va annotato il discarico con la precisa indicazione del destinatario dell'omaggio e dell'occasione che lo ha determinato.

ESCLUSIONI

Non sono, in ogni caso, considerate spese di rappresentanza e pertanto non ammissibili con oneri a carico dell'Ente :

- a) gli **atti di mera liberalità** : intesi come spese a favore di soggetti non rappresentativi degli enti di appartenenza oppure in eventi non ufficiali/istituzionali che non

comportano un accrescimento/prestigio della P.A. . Gli atti di “mera liberalità” costituiscono atti di generosità e arricchimento del soggetto beneficiario senza che si produca un vantaggio per il soggetto erogatore;

- b) **spese di ospitalità, ristorazione, coffee break a favore di accompagnatori o a favore di autorità o soggetti esterni quando i rapporti rientrano nei normali rapporti per attività istituzionali** e che si incontrano per adempiere alle proprie attività istituzionali ovvero in veste non ufficiale;
- c) **omaggi a favore di dipendenti, ex dipendenti, amministratori, ex amministratori**, omaggi anche di modico valore in occasione di particolari ricorrenze quali : gadget natalizi, omaggi, come ad esempio : anziani, sposi, studenti o pensionamenti;
- d) spese di ristoro a favore degli organi collegiali : pur anche se limitate all’acquisto di acqua o caffè. La sezione giurisdizionale della Emilia Romagna si è espressa nel ritenere tali spese, eventualmente, riconducibili alle spese di funzionamento che devono trovare una *<eccezionale ammissibilità unicamente nell’ordine di importi molto modesti e per esigenze assolutamente essenziali connessa al dibattito in corso>* ⁷
- e) **ospitalità a soggetti legati all'ente da rapporti di tipo professionale** : relatori a convegni, collaboratori, consulenti ecc.
- f) **necrologi, telegrammi a favore di dipendenti, ex dipendenti, amministratori, ex amministratori**

CARTA DI CREDITO AZIENDALE

Un cenno a parte merita l’utilizzo della carte di credito aziendale poiché, in alcuni Comuni, viene, perlopiù, utilizzata dagli amministratori pubblici per effettuare spese di rappresentanza. La disciplina in merito alla possibilità di utilizzo della carta aziendale alla legge 28 dicembre 1995, n. 549 a cui ha fatto seguito il Regolamento attuativo da parte del Ministero del tesoro con d.m. 9 dicembre 1996 n. 701. In particolare risulta possibile utilizzare la carta di credito nelle occasioni in cui vi è *<la rappresentanza delle amministrazioni in Italia e all’esterno>* .

⁷ C.conti, sez.giur. Emilia-Romagna, 5 giugno 1997, n. 326

Poichè l'utilizzatore della carte di credito assume la veste sia di ordinatore della spesa, che di agente contabile, in quanto con un unico atto decide l'effettuazione della spesa e ne eroga materialmente l'importo, la sua responsabilità riveste natura giuridica contabile, consentendo, un esonero totale o parziale solo nel caso in cui l'utilizzatore sia in grado di fornire elementi sufficienti per acclarare un legittimo esito delle erogazioni di spesa da lui disposte ed effettuate rendicontandole in modo dettagliato.

CENNI IN TEMA DI RESPONSABILITA'

A seguito di spese di rappresentanza, sostenute al di fuori dei presupposti indicati e dannose per l'ente pubblico di appartenenza, viene in rilievo una responsabilità amministrativo-contabile a carico sia dei beneficiari che di chi ha provveduto a liquidarle. Può, inoltre ricorrere una concorrente responsabilità a carico degli organi di controllo interno, nonché del Segretario generale. Una delle ipotesi più frequenti di responsabilità contabile, risiede, ad esempio, nei casi in cui vengono liquidate spese di rappresentanza carenti di prova documentale. Al contrario per poter giustificare la spesa di rappresentanza occorre una documentazione giustificativa da cui risulti la stretta connessione con i fini istituzionali dell'ente, attraverso un atto preventivo di autorizzazione di spesa nel quale sia puntualmente indicato l'evento cui si riferisce e la titolarità dei beneficiari.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le spese di rappresentanza, dunque, costituiscono una materia particolarmente delicata in considerazione della loro natura discrezionale e facoltativa.

Per scongiurare il rischio che l'attività risulti avventata o, ancor peggio, finalizzata ad un prestigio personale, occorre tenere sempre in evidenza che al centro di tutta la tematica delle spese di rappresentanza si colloca l'immagine della pubblica amministrazione, poiché lo scopo di tali spese è appunto quello di promuovere all'esterno l'immagine dell'ente pubblico.

Le presenti linee guida, con i relativi approfondimenti e spunti di riflessione e valutazione ulteriori, vanno considerate come un punto di partenza di quello che vuole essere un obiettivo di breve termine che vede, attraverso l'approvazione del Regolamento interno sulle spese di rappresentanza e ospitalità, un punto di approdo verso una gestione che assicuri oltre la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa, valorizzi anche la speditezza, la trasparenza e l'immagine dell'Amministrazione stessa. In questa prima fase l'intento è quello di accrescere la consapevolezza circa la delicatezza del tema e delle insidie connaturate in

esso: ho ritenuto importante impostare l'analisi in un'ottica di gestione prudente della spesa che preservi, nel miglior modo possibile, l'Ente e i suoi amministratori dai rischi connessi alla gestione del denaro pubblico.

All'esito, mi riservo di dedicare un'apposita sezione al tema di che trattasi nel prossimo aggiornamento annuale del Piano per la prevenzione della Corruzione e della Trasparenza nonché di delineare, e condividere con l'intera struttura, un diagramma di flusso di gestione dell'intero processo, dall'assunzione e motivazione della spesa, alla sua liquidazione e rendicontazione in un'ottica di trasparenza, semplificazione e uniformità di comportamento, che contribuisca alla riduzione di esposizione al rischio di atti illegittimi produttivi di danno erariale.

IL SEGRETARIO GENERALE

dr. Giampaolo GIUNTA