

7 - L'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA E FUNZIONALE DEL CONSIGLIO REGIONALE

- 4. G. MASCIOCCHI (26.3.1986)**
Appunti sul concetto di "Attività di rappresentanza".

Appunti sul concetto di "attività di rappresentanza"
(a cura di Giovanni Masciocchi)

L'istituto della "rappresentanza" assume caratteri diversi a seconda degli specifici ordinamenti e può, in linea generale, riassumersi nell'esigenza di un ente di manifestarsi all'esterno o di intrattenere con altri soggetti ad esso esterne pubbliche relazioni al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica sul ruolo dell'istituzione o di richiamare l'interesse di persone o ambienti qualificati sulle iniziative o sulla attività complessiva che l'Ente svolge a vantaggio della collettività.

Da tale generica definizione e, sulla scorta dei principi elaborati in materia dalla più recente giurisprudenza (soprattutto delle Sezioni di controllo della Corte dei Conti) si può passare a indicare alcuni criteri interpretativi più concreti, che attengono in particolare:

- 1) alla necessità che gli interventi si rivolgano all'esterno dell'ente, escludendosi ogni forma di rappresentatività che si esaurisca all'interno dell'apparato amministrativo, sia a livello di organi, sia a livello di dipendenti o di persone comunque operanti in seno all'istituzione;
- 2) al riscontro di una effettiva rispondenza dell'attività di rappresentanza ai fini istituzionali dell'Ente.

Detta rispondenza presuppone avvenimenti ed iniziative di carattere eccezionale assunte da soggetti particolarmente qualificati che contribuiscano ad esaltare il prestigio dell'Assemblea Regionale e a testimoniare il suo ruolo e la sua presenza attiva nel contesto sociale, culturale ed economico regionale ed extraregionale.

L'esigenza di proiettarsi all'esterno coinvolge quindi anche rapporti con personalità provenienti da altri paesi in occasione di visite ufficiali, convegni ecc. nei quali la presenza ed il contributo organizzativo può giovare all'immagine, al prestigio e alle tradizioni dell'Assemblea Regionale.

E' difficile ovviamente ricondurre la valutazione finalistica a rigidi parametri precostituiti, implicando il relativo giudizio sempre un certo margine di discrezionalità.

Mette conto rilevare al riguardo che la stessa Corte dei Conti (cfr. ad es. Sez.contr.25 marzo 1976, n.679) non esclude che il riferimento della spesa in questione ai fini istituzionali abbia un carattere meramente strumentale o indiretto .

- 3) alla misura dell'intervento finanziario, che deve essere adeguata, in relazione alla importanza e allo scopo della manifestazione.

L'attività di rappresentanza non può quindi tradursi in meri atti di liberalità, disposti al solo fine di arricchire il patrimonio di un soggetto diverso, determinando così un depauperamento dell'Amministrazione.

E' solo coniugando le surrichiamate esigenze (rispondenza ai fini istituzionali, proiezione all'esterno dello Ente, adeguatezza dell'intervento) che potrà dunque aver si un quadro di riferimento al fine di verificare la legittimità della spesa di rappresentanza (ed escludere quindi eventuali responsabilità);

Restano dunque fuori dal concetto di "rappresentanza", secondo il richiamato orientamento giurisprudenziale:

- a) le spese di carattere personale dei congressisti in occasioni di convegni;
- b) gli omaggi floreali, l'offerta di pranzi, di rinfreschi, di pacchi dono ecc. effettuati, in particolari occasioni, a favore dei dipendenti;
- c) le mance o i piccoli donativi a funzionari esterni alla Amministrazione anche se disposti per favorire il più celere iter di pratiche burocratiche;
- d) i contributi all'attività ordinaria di enti od associazioni;
- e) le spese tipografiche e per l'acquisto di libri, le quali, pur rientrando tra i compiti istituzionali, dovrebbero più propriamente trovare copertura nell'ambito di altri capitoli di spesa (spese organizzative della Biblioteca o dell'Ufficio Stampa ecc.).

Quanto all'aspetto amministrativo-contabile -che interessa gli ordinatori di spesa ed i soggetti tenuti alla resa del conto- si ritiene vadano tenuti in considerazione i seguenti criteri:

- una adeguata motivazione dell'intervento, che ponga in luce il collegamento tra la natura dell'erogazione e le circostanze che l'hanno determinata;

l'esigenza di una chiara esposizione della spesa, secondo le norme di contabilità, escludendo forme di erogazioni forfetarie o globali, senza precisi riferimenti circa i modi ed i tempi della iniziativa in favore della quale si interviene.

Di particolare interesse, per gli spunti analogici che se ne possono trarre, una recente decisione delle Sez. riun. della Corte dei Conti (n.359/A del 4 gennaio 1984) in tema di spese per gemellaggi con comunità estere sostenute da un Comune (Livorno); spese che la Corte giustifica -ovviamente nell'ambito dell'attività di rappresentanza- ove sussistano, -secondo la normativa contenuta nel T.U.L.C.P., "un interesse della popolazione a tale attività ed un vantaggio morale o materiale diretto la cui soddisfazione non sia sentita come estranea alla popolazione stessa".

Va infine richiamata la singolare vicenda degli "omaggi floreali" e delle "libagioni" offerti dal Commissario di Governo della Regione Friuli a non precisate "conserte di personalità", spese censurate di irregolarità contabile dalla Sez. contr. Stato (dec. n.1535 del 21/3/1985) sotto il profilo della carenza di ogni indicazione circa le persone beneficiarie e le circostanze che determinarono l'atto di cortesia per "verificare se i destinatari e le occasioni rispondessero ai requisiti richiesti".

Interessanti peraltro alcune affermazioni incidentalmente contenute nella predetta decisioni ed in particolare:

- 1) il requisito della rispondenza ai fini istituzionali delle attività di rappresentanza è determinato dal grado di idoneità delle medesime a mantenere o ad accrescere il prestigio dell'Amministrazione, inteso quale elevata considerazione, anche sul piano formale, del suo ruolo e della sua presenza nel contesto sociale, interno ed internazionale; tale grado di idoneità è ravvisabile soltanto in diretta connessione, da un lato con la qualità dei soggetti che, in quanto espressione normativamente riconosciuta dalla istituzione, esplicano l'attività, dall'altro con le circostanze temporali e modali dell'attività stessa che, per assumere una precisa valenza rappresentativa, devono avere il carattere della eccezionalità, rinvenirsi, cioè al di fuori delle ordinarie ed impersonali operazioni dell'amministrare.

- 2) Sono idonee al compimento dei fini istituzionali tutte quelle attività, eventualmente implicanti oneri finanziari per forme di ospitalità o atti di cortesia a contenuto e valore prevalentemente simbolico, che siano da svolgere, per consuetudine affermata o per motivi di reciprocità, in occasione di rapporti a carattere ufficiale tra organi dell'Amministrazione con precisa veste rappresentativa o organi soggetti estranei, anch'essi, dotati di rappresentatività; infatti, l'ufficialità dell'occasione e la rappresentatività di entrambi i soggetti del rapporto costituiscono gli elementi la cui ricorrenza consente all'Amministrazione, dismessa la veste impersonale ed astratta che caratterizza il normale espletamento delle sue funzioni, di assumere una soggettività formale specificatamente idonea ad esaltare il suo ruolo verso l'esterno".
- 3) Da quanto sopra l'esigenza che le spese siano espone nei rendiconti in maniera non globale o forfettaria, proprio per evidenziare precisi riferimenti soggettivi, temporali e modali che consentano un'adeguata valutazione della rispondenza ai fini pubblici delle spese in questione.