

## Deliberazione n. 64/2015/PAR



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

### **Adunanza del 10 aprile 2015**

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Ferrara, pervenuta a questa Sezione in data 24 marzo 2015;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 16 dell'8 aprile 2015, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 10 aprile 2015 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

### **Fatto**

Il Presidente della Provincia di Ferrara ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 1, comma 420, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che ha introdotto una serie di divieti a carico delle province delle regioni a statuto ordinario.

Si riporta, qui di seguito, il testo del quesito:

*"Premesso che ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 420, della legge di stabilità 2015 (legge 190/2014)*

*A decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto:*

*(...)*

*b) di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza;*

*(...)*

*g) di attribuire incarichi di studio e consulenza."*

*Si chiede se i divieti di cui alle lettere b) e g) sussistono anche nei casi in cui le risorse finanziarie non gravino sul bilancio dell'Ente in quanto completamente finanziate da fonti comunitarie e da terzi.*

*Si chiede, inoltre, qualora la risposta al quesito di cui sopra sia positiva se, a fronte di finanziamenti comunitari per la realizzazione di lavori conseguenti a convenzioni, sia possibile per l'ente Provincia, in costanza del divieto di cui alla lettera b) su indicata, sostenere spese (a carico del proprio bilancio) a titolo di IVA, non rendicontabile alla Comunità europea.*

*Si sottolinea che in caso di risposta negativa è evidente che l'Ente Provincia non potrà più essere il soggetto Capofila di progetti finanziati dalla Comunità europea".*

Ritenuto in

## **Diritto**

### **1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.**

**1.1** L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

**1.2** In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per le province, il presidente.

**1.3** In relazione all'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto degli orientamenti espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), giudica la richiesta di parere in esame ammissibile sul piano oggettivo, in quanto verte sull'interpretazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in

proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012), impongono alle pubbliche amministrazioni misure di contenimento della spesa.

Quanto poi alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere presenti il carattere della generalità e dell'astrattezza nei limiti in cui possono essere indicati principi interpretativi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; infine, la questione non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## **2. Merito**

**2.1** Preliminarmente, occorre operare una breve ricognizione del quadro normativo.

Il citato art. 1, comma 420 della legge di stabilità 2015, ha disposto, quanto segue:

*"A decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto:*

*a) di ricorrere a mutui (...);*

*b) **di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza;***

*c) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato anche nell'ambito di procedure di mobilità;*

*d) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi;*

*e) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. I rapporti in essere ai sensi del predetto articolo 110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi;*

*f) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni;*

*g) **di attribuire incarichi di studio e consulenza".***

**2.2** La prima disposizione all'esame concerne il divieto di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza. Tale previsione, a giudizio di questa Sezione, lascia spazio al legittimo svolgimento delle citate attività da parte delle province, qualora le stesse beneficino di un finanziamento proveniente da soggetti terzi, siano essi pubblici o privati. Ciò, in linea con i precedenti sia delle Sezioni riunite di questa Corte<sup>1</sup>, che di questa Sezione<sup>2</sup> secondo i quali, a fronte di disposizioni vincolistiche, sono ammesse operazioni neutre per la finanza degli enti pubblici interessati.

Tuttavia, per assicurare il rispetto della previsione normativa, le attività che la Provincia può svolgere senza violare il divieto, devono essere del tutto neutre per il bilancio. Tale circostanza preclude la possibilità di intraprendere iniziative, nel quadro di relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, che implicino, per la Provincia, l'assunzione della spesa per l'IVA a carico del proprio bilancio.

**2.3** Per quanto, invece, riguarda gli incarichi di studio e consulenza, il legislatore statale, con la normativa in analisi, non pone per le province un mero divieto di sostenere le relative spese, ma, più radicalmente, preclude l'attribuzione di detti incarichi.

La previsione normativa, di cui alla lettera g) dell'art.1, comma 420, della legge di stabilità per il 2015, pare introdurre per gli incarichi professionali esterni un regime ben più rigoroso, rispetto a quella introdotta dalla precedente lettera b), regime in grado di precluderne l'affidamento, anche nei casi in cui non vi sarebbero spese a carico dell'ente.

Il divieto assoluto in tal modo delineato, peraltro, pare in sintonia con quanto stabilito dal citato comma 420, per i rapporti di lavoro alle dipendenze delle province. Il legislatore, infatti, ha vietato

---

<sup>1</sup> Deliberazione n. 7 del 7 febbraio 2011: *"con riferimento alla composizione della spesa per studi e consulenze è da ritenere che debbano escludersi dal computo gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati...(omissis)...atteso che le suddette spese, ove inserite in un proficuo quadro programmatico, possano incrementare le competenze e le conoscenze dell'ente locale, non v'è ragione di includere nel computo delle spese per studi e consulenze quanto finanziato con le risorse dianzi indicate"*.

<sup>2</sup> Deliberazione del 17 dicembre 2014, n. 233: sono esclusi dalle spese per pubblicità, ai fini del calcolo del limite introdotto dall'art. 6, comma 8 del d.l. n. 78/2010, i proventi conseguenti alla vendita di spazi pubblicitari del giornalino comunale, posto che detta esclusione non preclude il raggiungimento del fine sottostante la normativa vincolistica in analisi, che è quello di ridurre l'impatto di una specifica spesa sul bilancio dell'ente.

alle Province delle regioni a statuto ordinario la costituzione di rapporti di lavoro sia a tempo determinato, che indeterminato, nonché l'utilizzo dell'istituto del comando. Il quadro delineato induce a interpretare in modo rigoroso anche il divieto di attribuire incarichi di studio e consulenza.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

**DISPONE**

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Presidente della Provincia di Ferrara e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 10 aprile 2015.

Il presidente  
*f.to (Antonio De Salvo)*

Il relatore  
*f.to (Riccardo Patumi)*

Depositata in segreteria il 10 aprile 2015  
Il direttore di segreteria  
*f.to (Rossella Broccoli)*

