

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**la**  
**Corte dei conti**  
**in**  
**Sezione regionale di controllo per la Puglia**

*Nella Camera di consiglio del 28 maggio 2014 composta dai magistrati:*

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	

All'esito della Camera di consiglio del 28 maggio 2014 ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere in data 24 aprile 2014, formulata dal Commissario Straordinario della Provincia di Foggia (FG), pervenuta alla Segreteria della Sezione in data 28 aprile 2014.

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

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 l'ordinanza presidenziale n. 25/2014 del 13 maggio 2014, con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 28 maggio 2014;

Udito nella Camera di consiglio il relatore, Ref. Rossana De Corato;

**FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe, il Commissario Straordinario della Provincia di Foggia ha presentato una richiesta di parere in merito all'ambito di applicabilità della

normativa introdotta dalla Legge 7 aprile 2014 n. 56, recante disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusione di comuni, con particolare riferimento alle disposizioni di cui all'art. 1 comma 79 lett. a) e comma 82, le quali prevedono rispettivamente che: *"... in sede di prima applicazione, l'elezione del consiglio provinciale, presieduto dal presidente della provincia o dal Commissario, è indetta entro il 30 settembre 2014, per le province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014..."* e *"... in deroga alle disposizioni di cui all'art. 1 comma 325 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 il presidente della provincia in carica alla data di entrata in vigore della legge ovvero, qualora la provincia sia commissariata, il commissario assumendo anche le funzioni del consiglio provinciale, nonché la giunta provinciale, restano in carica a titolo gratuito per l'ordinaria amministrazione fino all'insediamento del presidente della provincia eletto ai sensi dei commi dal 58 al 65 e comunque non oltre il 31 dicembre 2014..."*.

In particolare, il Commissario Straordinario dell'Ente, nel rappresentare la problematicità, in sede applicativa, della disposizione che stabilisce la gratuità della permanenza in carica degli organi individuati dalla recente normativa, evidenzia che:

- l'ipotesi contemplata dal citato art. 1 comma 79 lett. a) sembra non attenere, almeno sotto il profilo temporale, alla differente fattispecie riguardante gli organi provinciali la cui scadenza è avvenuta nell'esercizio 2013, con conseguente nomina dei commissari straordinari nel corso dello stesso anno;
- l'art. 1 comma 14 della medesima legge, in merito all'analoga casistica prevista per le città metropolitane, prevede la gratuità per il presidente e per la giunta provinciale in carica, ma non anche per il commissario in caso di province commissariate;

Alla luce di quanto suesposto, il Commissario Straordinario della Provincia di Foggia chiede, al fine di regolare, sul piano della legittimità, la gestione della spesa conseguente al compenso attribuito al Commissario all'atto della nomina, se e con quale decorrenza deve applicarsi la normativa che prevede la gratuità in caso di permanenza in carica del Commissario Straordinario nominato nel corso del 2013.

## **DIRITTO**

### **1. Ammissibilità soggettiva.**

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancanza di detto Organismo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n. 29 del 26 ottobre 2007), ma ancora non operante, non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata - come nel caso di specie - dal Commissario Straordinario della Provincia, quale organo di vertice dell'Amministrazione provinciale legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

## **2. Ammissibilità oggettiva.**

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Inoltre, è indispensabile verificare se il quesito proposto non implichi la valutazione di provvedimenti amministrativi di ordine gestionale, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito di interesse in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. D'altra parte, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti impone che non siano resi pareri che comportino valutazione di atti gestionali specifici, che determinerebbero un'ingerenza della Corte di conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva, certamente non compatibile con la posizione fondamentale di neutralità ed indipendenza.

Osserva, il Collegio, che la problematica interpretativa evidenziata nel quesito formulato dall'Ente, inerente all'applicazione della normativa statale in materia di quantificazione del compenso da riconoscere al Presidente della Provincia o al Commissario Straordinario (nel caso di commissariamento dell'Ente), nelle more dell'attuazione, a regime, delle nuove disposizioni sulle province previste dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, attiene alla materia della contabilità pubblica, così come interpretata dalla deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 54/2010. Nella citata pronuncia le SS.RR, allo scopo di delineare il perimetro dell'esercizio della funzione

consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo, hanno precisato che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Alla luce di quanto suesposto, ritiene, il Collegio, che il quesito *de quo*, costituisce oggetto di trattazione nel merito.

### **3. Merito.**

La questione sottoposta all'esame di questa Sezione s'inquadra nell'ambito del complesso ed articolato processo di riorganizzazione delle province e delle relative funzioni (previsto normativamente dall'art. 23 commi 18 e 19 del decreto legge 6 dicembre 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214 e dagli artt. 16, 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), il quale ha subito una "battuta d'arresto" con l'entrata in vigore della Legge 24 dicembre 2012 n. 228.

In particolare, l'art. 1 comma 115 della citata legge, sospendeva, fino al 31 dicembre 2013, le disposizioni recate dall'art. 23 commi 18 e 19 del decreto legge 6 dicembre 2011 e dall'art. 18 decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, determinando, di fatto, un temporaneo congelamento nell'attuazione della riforma delle province, che, com'è noto, era finalizzata, prioritariamente, a realizzare la soppressione delle stesse ed il trasferimento delle funzioni a diversi organismi locali. L'intervento "sospensivo" del legislatore è stato, comunque, prodromico alla pronuncia d'illegittimità costituzionale, proprio dell'art. 23 commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del D.L. n. 201/2011 e degli artt. 17 e 18 del D.L. n. 95/2012 dichiarata con sentenza n. 220 del 3 - 19 luglio 2013, n. 220.

Nelle more della ridefinizione del quadro normativo di riordino delle province ed in attesa dell'esito del giudizio di costituzionalità, il legislatore, con il sunnominato art. 1 comma 115, 2° e 3° periodo della Legge 24 dicembre 2012 n. 228, ha stabilito che: "*... Nei casi in cui in una data compresa tra il 5 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013 si verificano la scadenza naturale del mandato degli organi delle province, oppure la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario delle province nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali ai sensi della legislazione vigente, è nominato un commissario straordinario, ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31*

*dicembre 2013. All'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, le parole: «Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» sono sostituite dalle seguenti: «Entro il 31 dicembre 2013». All'articolo 17, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 le parole: «all'esito della procedura di riordino» sono sostituite dalle seguenti: «in attesa del riordino, in via transitoria». Il Presidente, la Giunta e il Consiglio della Provincia restano in carica fino alla naturale scadenza dei mandati...».*

Ulteriore intervento legislativo in materia di gestioni commissariali, è stato realizzato con l'art. 1 comma 325 della Legge 27 dicembre 2013 n. 147 (Legge di stabilità 2014) ove è stabilito che il regime commissariale di cui all'art. 1 comma 115, legge n. 228/2012 viene applicato alle Province in scadenza naturale del mandato ovvero in caso di cessazione anticipata degli organi provinciali tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014, nonché con il comma 441 della medesima legge, con il quale è stato previsto che: *“Le gestioni commissariali di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119, nonché quelle disposte in applicazione dell'articolo 1, comma 115, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, cessano il 30 giugno 2014...”*.

Il complicato e problematico processo di riforma delle province, scandito dal travagliato quadro normativo suindicato, ha trovato un definitivo approdo legislativo con la Legge 7 aprile 2014 n. 56, recante disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusione di comuni. In particolare, il legislatore, dopo aver dettagliato la composizione e le modalità di elezione del consiglio provinciale (art. 1 commi dal 67 al 78), si è preoccupato di definire, in sede di prima applicazione, i termini d'indizione delle elezioni (entro il 30 settembre 2014) in caso di scadenza per fine mandato nel 2014 (Cfr. art. 1 comma 79 lett. a della Legge citata).

Strettamente collegata a tale disposizione è il successivo comma 82, il quale espressamente prevede che il presidente della provincia, la giunta provinciale o il commissario, in carica alla data di entrata in vigore della citata legge, nel caso di cui all'art. 1 comma 79 lett. a), permangono nella funzione a titolo gratuito; contestualmente il comma 143 (legge cit.), ha abrogato il comma 115 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012 n. 228.

Orbene, evidenzia, il Collegio, che il legislatore con la Legge n. 56/2014, ed in particolare con l'abrogazione del citato comma 115 (e conseguentemente vanificando gli effetti dei commi 325 e 441, art. 1 della Legge di stabilità per il 2014 in materia di gestioni commissariali), ha inteso “riportare a sistema” il frastagliato quadro normativo, anche per quel che concerne la tempistica e le scadenze da considerare ai fini del rinnovo degli organi provinciali, non volendo, evidentemente, porre in essere una distinzione “temporale” tra gestioni commissariali attribuite nel corso del 2013, conferite in applicazione dell'art. 1 comma 115 cit. (ormai abrogato), e organi che scadono per

fine mandato nel 2014; al contrario, il cit. comma 82, nel prevedere la gratuità per lo svolgimento sia delle funzioni di presidente e giunta che di commissario (qualora la Provincia sia commissariata), si è limitato a rinviare alla casistica di cui alla lett. a) comma 79 cit. che ha quale unico riferimento temporale *“gli organi che scadono per fine mandato nel 2014”*, equiparando, all’evidenza, anche la posizione dei commissari straordinari nominati nel 2013 che, comunque, anche nella vigenza della precedente normativa, avrebbero dovuto garantire il normale funzionamento dell’ente fino alla elezione dei nuovi organi provinciali; elezione, per l’appunto, disciplinata dalla Legge n. 64/2014.

Peraltro, a diverse conclusioni non può condurre la previsione di cui all’art. 1 comma 14 della Legge n. 56/2014, in materia di città metropolitane, pure richiamata dal Commissario Straordinario, secondo cui è prevista la gratuità solo per il presidente della provincia e la giunta provinciale e, non anche per la gestione commissariale (la quale, tra l’altro, specificatamente è prorogata fino al 31 dicembre 2014); invero, proprio la differente scelta legislativa, conferma la già esposta interpretazione (*ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit*).

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Commissario straordinario della Provincia di Foggia.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 28 maggio 2014.

Il Relatore  
F.to Rossana De Corato

Il Presidente f.f.  
F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 16/06/2014  
Il Direttore della Segreteria  
F.to Marialuce Sciannameo