

# REPUBBLICA ITALIANA CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa Presidente dott. Luigi Burti Consigliere

dott.ssa Laura De Rentiis Primo Referendario

dott. Donato Centrone Primo Referendario (relatore)

dott. Paolo Bertozzi Primo Referendario

dott. Cristian PettinariReferendariodott. Giovanni GuidaReferendariodott.ssa Sara Raffaella MolinaroReferendariodott. Giordano LambertiReferendario

# nella camera di consiglio dell'11 aprile 2017

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 n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

Vista la deliberazione n. 1 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento previsto dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 14 marzo 2017, con la quale il Presidente della Provincia di Como (CO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio

odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta; Udito il relatore, dott. Donato Centrone

### **PREMESSA**

Il Presidente della Provincia di Como, con nota del 14 marzo 2017, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto le modalità di esercizio delle funzioni delegate alle province della Lombardia, a seguito della riforma introdotta dalla legge 7 aprile 2014, n. 56.

In particolare, legge regionale 8 luglio 2015, n. 19, nel dare attuazione alla normativa statale sopra indicata, ha disposto, all'art. 2, quanto segue: "Restano confermate in capo alle province, anche al fine di conseguire le finalità di cui all'articolo 1, comma 89, della legge 56/2014, le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della presente legge, ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, di cui all'allegato A, che 50)10 trasferite alla Regione....".

Tra le funzioni delegate in capo alle province lombarde, in forza del predetto dettato normativo, rientra la materia della cultura, peraltro oggetto di un riordino, avvenuto con la recente legge regionale 7 ottobre 2016, n. 25, che, all'art. 4, prevede espressamente gli ambiti oggetto di delega e, per quel che rileva, individua tra le attività delegate la promozione di servizi ed attività culturali di rilevanza locale.

Il concreto esercizio delle attività di promozione di servizi e attività culturali, nelle sue concrete modalità attuative, prosegue l'istante, si esplica sovente attraverso accordi con soggetti pubblici o privati che prevedono il sostegno della Provincia attraverso l'erogazione di contributi economici, così come molte delle azioni amministrative di promozione culturale si attuano attraverso l'organizzazione di eventi, quali convegni, mostre, relazioni pubbliche, etc.

Tuttavia, tali azioni, a fronte di una precisa delega, da esercitarsi secondo quanto disposto dalla citata legge regionale n. 25/2016, paiono essere in contrasto con quanto disposto, in modo non derogabile, dall'art. 1, comma 420, delle legge 190 del 2014, in base alla quale: "...a decorrere dal 1º 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". Di conseguenza, le province lombarde si trovano, nell'esercizio di funzioni attribuite con legge regionale, nella difficoltà di declinare, in concreto, azioni coerenti con il prospettato quadro normativo. Le descritte difficoltà permangono pur tenendo conto delle aperture interpretative già fornite dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, che, con deliberazione n. 64/2015/PAR, ha ritenuto ammissibili le tipologie di spese vietate dalla norma se finanziate da terzi, siano essi pubblici o privati.

L'istante ritiene, invece, che il divieto posto dalla citata legge statale sia imperativo, indipendentemente dalla circostanza che la tipologia di spesa avvenga attraverso contribuzione versi soggetti terzi o attraverso la stipulazione di contratti di servizio, e, di conseguenza, risulta

difficoltoso attendere al completo esercizio della delega disposta dalla citata legge regionale n. 25/2016, anche a fronte del trasferimento di specifiche risorse da parte di Regione Lombardia.

La Provincia istante ritiene, pertanto, che un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 420, legge n. 56 del 2014, rispettosa delle prerogative dell'autonomia legislativa regionale riconosciute dall'art. 117 della Costituzione, possa condurre a dichiarare non applicabile il divieto di cui al citato art. 1, comma 420, per le materie il cui riordino è stato demandato dalla legge n. 56 del 2014 alla legislazione regionale.

In conclusione, il Presidente della Provincia di Como, chiede il seguente parere orientativo: "se il divieto posto dall'art. 1, comma 420, della legge 190 del 2014 si applichi anche alle materie che la Regione Lombardia ha confermato nella sfera di competenza amministrativa delle Province in attuazione della legge 56/2014 (in specie, cultura e turismo), e quali siano, qualora il divieto sia ritenuto operante, i limiti finanziari e di legittimità da rispettare nell'esercizio delle deleghe regionali che comportino azioni di promozione e sostegno del territorio, del turismo e della cultura mediante l'organizzazione di eventi, mostre e pubbliche relazioni, pubblicità e rappresentanza".

## **AMMISSIBILITÀ DELLA RICHIESTA**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Presidente della Provincia di Como, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso della Provincia, il Presidente quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente. Il presente presupposto sussiste nel quesito richiesto dal Presidente della Provincia di Como, con nota del 14 marzo 2017.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 attribuisca agli enti locali la facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*. Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma va ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1º luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato "che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal quisa realizzando, perdippiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali". Ma soprattutto, che non "sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio". I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nelle successive pronunce (si rinvia, per esempio, alla deliberazione n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010). Pertanto, il quesito posto dal Presidente della Provincia di Como risulta ammissibile in quanto avente ad oggetto l'interpretazione di norme di finanza pubblica limitative di predeterminati aggregati di spesa.

### **DIRITTO**

I. L'art. 1, comma 420, lett. b), della legge n. 190 del 2014, oggetto dei dubbi interpretativi posti dall'istante, vieta, a decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario di "effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza" (oltre che, salvo alcune eccezioni, di ricorrere a mutui; di procedere ad

assunzioni a tempo indeterminato; di acquisire personale attraverso l'istituto del comando; di attivare rapporti di lavoro c.d. flessibili; di attribuire incarichi di studio e consulenza).

Il divieto in discorso si collega alla pregressa legge di riordino delle funzioni di province e città metropolitane (legge n. 56 del 2014), anche, se a differenza di quanto previsto per altre norme contenute nella medesima legge di stabilità n. 190 del 2014 (cfr., commi 421 e seguenti), il legislatore non introduce espressamente alcun collegamento, anche temporale, fra il divieto posto dal descritto comma 420 ed il processo di riforma avviato dalla legge n. 56 del 2014.

Di conseguenza, in assenza di una novella legislativa abrogativa, il divieto posto dal legislatore statale con il descritto comma 420, non avendo alcun termine finale, né esplicito né implicito, continua ad essere vigente anche dopo il completamento del processo di riordino di struttura e funzioni delle province.

La legge n. 56 del 2014, al comma 85, ha previsto che le province, quali enti con funzioni di area vasta, esercitino predeterminate, ed elencate, funzioni fondamentali. Oltre a queste, alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono attribuite, dal comma 86, ulteriori funzioni (fra le quali, la generica "cura dello sviluppo strategico del territorio"). Invece, in virtù del successivo comma 89, lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, devono attribuire le funzioni provinciali diverse da quelle indicate nei commi precedenti ad altri enti territoriali (in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire alcune specifiche finalità individuate dalla medesima legge n. 56).

Nel caso specifico della provincia di Como, l'art. 2 della legge regionale della Lombardia 8 luglio 2015, n. 19, di "Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56", conferma in capo alle province le funzioni già conferite in precedenza, ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca (trasferite alla Regione). Inoltre, come ricordato nell'istanza di parere, l'art. 4 della successiva legge regionale 7 ottobre 2016, n. 25, "Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo", ha ribadito che le province esercitano le funzioni amministrative riguardanti: a) le attività e lo sviluppo dei sistemi bibliotecari locali e delle biblioteche di enti locali; b) la promozione di servizi ed attività culturali di rilevanza locale; c) le attività e lo sviluppo dei sistemi museali locali; d) il coordinamento a livello provinciale delle attività di censimento, inventariazione e catalogazione dei beni culturali.

In sede consultiva non è possibile, tuttavia, scrutinare la compatibilità dei divieti o limiti specifici posti dalla legge nazionale ad alcune tipologie di spesa necessarie all'espletamento delle proprie funzioni da parte di regioni ed enti locali (fra i quali, appunto, l'art. 1, comma 420, della legge n. 190 del 2014), amministrazioni, come noto, aventi una sfera di autonomia decisionale riconosciuta dalla Costituzione (si rinvia ai principi affermati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 182/2011 e n. 139/2013).

Inoltre, per inciso, la stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 143/2016, ha affermato la legittimità costituzionale di varie norme della legge di stabilità n. 190 del 2014 (fra le quali, il comma 420 in esame), riguardanti diversi divieti e limitazioni posti alla capacità giuridica di province e città metropolitane nella prospettiva del riordino avviato con la legge n. 56 del 2014. Nell'occasione, il Giudice delle leggi ha evidenziato come i divieti di spesa e di nuove assunzioni, imposti alle province delle regioni a statuto ordinario non sono riconducibili, come preteso dalla regione ricorrente, alla categoria delle "norme di dettaglio", poiché, nel contesto attuativo della riforma degli enti di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 (in vista, peraltro, in quel momento della futura soppressione delle stesse province), si innestano, viceversa, come "principi fondamentali", funzionali alla realizzazione del disegno riformatore.

Di conseguenza, in disparte la già evidenziata incongruenza della norma statale di divieto (il comma 420, in esame), che non limita temporalmente, né esplicitamente né implicitamente, il proprio arco temporale di vigenza, pur essendo, di fatto (come evidenziato dalla stessa Corte Costituzionale) funzionalmente collegata al processo di riordino delle province (che, in Lombardia, risulta, almeno sul piano legislativo, completato), la Sezione non può ritenere, in presenza di un chiaro dettato normativo ("a decorrere dal 1º gennaio 2015...."), che sia venuto meno il divieto (impregiudicata la valutazione della legittimità costituzionale della norma sotto tale differente profilo, non suscettibile di delibazione in sede consultiva).

II. I dubbi interpretativi posti dalla Provincia istante, afferenti al divieto, posto dal comma 420 della legge n. 190 del 2014, di effettuare spese per rappresentanza, convegni, mostre, relazioni pubbliche e pubblicità, devono, pertanto, essere affrontati avuto riguardo al solo ambito oggettivo di applicazione della norma statale in argomento.

In proposito, possono essere richiamati alcuni passaggi motivazionali della deliberazione della Sezione Liguria n. 54/2015/PAR (poi ripresi dalla medesima Sezione nella deliberazione n. 46/2016/PAR). Nell'occasione, è stato precisato, in primo luogo, anche sulla scorta di quanto affermato da altre Sezioni regionali di controllo (cfr., per tutte, SRC Lazio, deliberazione n. 85/2016/PAR), l'oggetto delle spese da considerare ai fini della norma in questione (come dell'art. 6, comma 8, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010), che non trovano specifica definizione nella legge. Sul punto, va anche premesso che ben potrebbero riscontrarsi profili di sovrapponibilità tra le nozioni di spese per "rappresentanza", "convegni e mostre", "relazioni pubbliche" e "pubblicità", salvo evidenziare che, essendo tutte soggette a divieto (per le province) o a limitazione (per i comuni), i problemi di interferenza risultano comunque attenuati.

Nelle precedenti pronunce della magistratura contabile, è stato ricordato come le spese "di rappresentanza" debbano essere riconducibili all'esigenza di accrescere la conoscenza

all'esterno delle attività istituzionali erogate dall'ente locale (cfr., per tutte, Sezione giurisdizionale per il Lazio, sentenza n. 661/2013 e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 151/2012/INPR). Per quanto riguarda "convegni e mostre", i primi concernano gli incontri organizzati, in luogo e tempo predefinito, per discutere su un argomento di comune interesse (dibattiti, seminari, congressi, o altri incontri di studio comunque denominati), mentre le seconde fanno riferimento alle esposizioni, organizzate o finanziate, aventi svariati possibili oggetti (opere d'arte, prodotti locali, etc.) o finalità (cfr., deliberazioni delle Sezioni regionali per il Veneto n. 172/2015/PAR, per la Puglia n. 54/2013/PAR e per la Lombardia n. 356/2012/PAR). Per quanto concerne le spese per "relazioni pubbliche", è stato affermato che vi rientrano quelle sostenute per le attività di comunicazione svolte da un ente pubblico con l'obiettivo di sviluppare i rapporti con un'utenza di riferimento, al fine di produrre una più corrente e puntuale divulgazione delle proprie azioni o acquisire conoscenza delle esigenze della collettività di riferimento (può farsi rinvio alle già citate deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per l'Emilia Romagna n. 59/2015/PAR, per la Puglia n. 54/2013/PAR, per la Lombardia n. 356/2012/PAR, nonché per la Val d'Aosta n. 8/2013/PAR). Quanto alle spese per "pubblicità", ne è stata evidenziata la natura di comunicazione persuasiva, mirante deliberatamente a influenzare valutazioni, atteggiamenti, scelte o comportamenti. Con riferimento alle spese per pubblicità, va anche ricordato come le Sezioni riunite in sede di controllo, nella deliberazione n. 50/CONTR del 21 settembre 2011, abbiano affermato l'esclusione da limitazioni per quelle previste dalla legge come obbligatorie.

Sulla base delle indicazioni generali sinora illustrate, l'operazione preliminare che la Provincia istante deve compiere è quella di stabilire se le spese necessarie all'espletamento delle funzioni attribuite da leggi statali o regionali rientrino o meno, in linea generale, nell'ambito di applicazione della disposizione di divieto, salve le eccezioni illustrate nei successivi paragrafi.

III. La Sezione regionale di controllo dell'Emilia Romagna, nella deliberazione n. 64/2015/PAR, si è già occupata, per esempio, come anche ricordato dalla Provincia istante, della latitudine applicativa del comma 420. In quella occasione, è stato precisato che la ridetta previsione "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". Tale interpretazione risultava in linea con i precedenti sia delle Sezioni regionali (si rinvia, oltre che alla stessa Sezione Emilia Romagna, deliberazione n. 233/2014/PAR, al parere della scrivente Sezione, n. 137/2015/PAR) che, in particolare, delle Sezioni Riunite di questa Corte (deliberazione n. 7/QMIG del 7 febbraio 2011), secondo le quali, a fronte di disposizioni vincolistiche di finanza pubblica, sono ammesse le sole spese neutre per il bilancio degli enti pubblici interessati. Analoghe le conclusioni enucleabili dalle citate deliberazioni della Sezione

regionale di controllo per la Liguria n. 46/2016/PAR e n. 54/2015/PAR, nonché per il Piemonte, deliberazione n. 40/2011/PAR).

IV. Inoltre, la Sezione Liguria, con la deliberazione n. 54/2015/PAR (poi ripresa, come detto, dalla successiva deliberazione n. 46/2016/PAR), ha ricordato che la circostanza per cui trattasi di azioni destinate al perseguimento di una finalità istituzionale dell'ente locale non è di per sé sufficiente a far conseguire l'esclusione dall'applicazione del divieto, come confermato da analoghe pronunce di altre Sezioni regionali (cfr. le già citate deliberazioni delle Sezioni di controllo per il Veneto n. 172/2015/PAR, per la Puglia n. 54/2013/PAR, per la Toscana n. 72/2014/PAR e per il Piemonte n. 483/2012/PAR).

Nei medesimi pareri è stato precisato, tuttavia, che, per tali tipologie di spesa, l'esclusione dal novero degli aggregati soggetti a divieto/riduzione può ammettersi a condizione che le relative attività siano strettamente inerenti, connaturate o coessenziali all'esercizio di una determinata funzione amministrativa o all'erogazione di un certo servizio, attribuiti da leggi statali o regionali, così da costituirne esse stesse necessaria esplicazione (cfr., altresì, la citata deliberazione della Sezione Val d'Aosta n. 8/2013/PAR).

Analogo orientamento risulta adottato dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio, nella deliberazione n. 85/2016/PAR, assunta proprio in riscontro ad una richiesta di parere di una provincia riguardante l'interpretazione dell'art. 1, comma 420, della legge n. 190 del 2014. Nell'occasione, la ridetta Sezione ha ricordato come la giurisprudenza contabile, nel pronunciarsi in diverse sedi in materia di spese di rappresentanza, ha sottolineato come queste ultime "vadano qualificate non tanto in ragione dei relativi oggetto e contenuto, quanto per gli scopi che le connotano". Inoltre, dopo averne ribadito la nozione (frutto, come detto, di mera elaborazione giurisprudenziale), ha confermato come esulino, di contro, da tale ambito, "le spese che rientrano nell'attività tipica e nelle competenze dell'ente rappresentando una modalità di estrinsecazione dell'attività amministrativa in un determinato settore in conformità agli obiettivi programmati e non sostenute in modo episodico" (quest'ultimo inciso ripreso dalla precedente deliberazione n. 116/2011/PAR della scrivente Sezione regionale di controllo, n. 116/2011/PAR, nonché da similari pareri delle Sezioni di controllo per il Piemonte, n. 37/2011/PAR, e per la Toscana, n. 67/2011/PAR), "nonché quelle che rientrano nel quadro dei normali rapporti istituzionali e di servizio, in quanto relative ad interlocuzioni che rientrano nelle ordinarie attività cui gli enti sono chiamati per legge" (in termini, la Sezione regionale di controllo per la Campania nella deliberazione n. 25/2015/VSG, nonché la sentenza della Prima Sezione giurisdizionale centrale d'appello n. 106/2002).

In conclusione, la Sezione ribadisce la perdurante vigenza del divieto, per le province, posto dal comma 420, lett. b), della legge n. 190 del 2014, di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, il cui ambito di estensione oggettiva, in assenza di una precisa definizione legislativa, va desunto dalle pronunce della giurisprudenza (in particolare, contabile), riassunte nei paragrafi precedenti. All'interno del descritto quadro, normativo e giurisprudenziale, la Provincia istante deve valutare se può legittimamente sostenere le ridette spese al fine di espletare le proprie funzioni istituzionali, adottando, in caso positivo, provvedimenti adeguatamente motivati e documentati.

### P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il magistrato relatore (dott. Donato Centrone)

Il Presidente (dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria
9 MAGGIO 2017
Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)