



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario

nella camera di consiglio del 19 luglio 2011

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 delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 7307 dell'11 luglio 2011 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Verdello (BG);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Verdello (BG);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Verdello (BG) chiede alla Sezione un parere in merito a quanto di seguito esposto.

Come è noto l'art.6 del D.L. n. 78/2010 che recita "riduzione dei costi degli apparati amministrativi" ha dettato alcune disposizioni dirette a contenere le spese di carattere generale degli enti pubblici al fine di razionalizzare l'insieme della spesa pubblica.

In particolare il comma 13 stabilisce, per la parte che interessa gli enti locali, che a decorrere dall'anno 2011, la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per attività esclusivamente di formazione, deve essere non superiore al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009. La norma stabilisce, fra l'altro, che gli atti e contratti posti in essere in violazione della suddetta disposizione, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale.

Ciò posto, il Comune desidera conoscere, anche al fine di adottare atti conformi alle stringenti disposizioni poste a tutela della finanza pubblica, se dette limitazioni si riferiscano soltanto alla formazione dei dipendenti, ovvero se nel limite del 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009 si debbano ricomprendere anche eventuali spese per la formazione degli amministratori, ossia Sindaco e assessori che intendano partecipare a corsi di formazione. Si vuole in definitiva conoscere se la formazione di cui alla norma citata si riferisca solo ed esclusivamente a quella rivolta ai dipendenti o se le limitazioni poste dalla norma per i dipendenti valgano anche per gli amministratori che intendano eventualmente partecipare a corsi di formazione miranti che spesso coinvolgono anche gli organi politici.

Si chiede inoltre se sia possibile istituire un diverso e apposito capitolo di bilancio dedicato alla formazione degli organi istituzionali in modo da differenziare le spese di formazione dei dipendenti dalle spese per la formazione degli amministratori al fine di non penalizzare, date le limitazioni esistenti (limite 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009), le possibilità di formazione dei dipendenti rispetto agli assessori.

Condizioni di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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 e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività 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 (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della 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.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Occorre premettere che questa Sezione è chiamata a pronunciarsi solo su questioni di principio aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni. Pertanto, con riguardo al quesito posto con la richiesta di parere in esame, il Collegio evidenzia come la decisione di provvedere o meno, ed in quale misura, a determinate tipologie di spese compete all'Ente e debba discendere da valutazioni rientranti nelle prerogative esclusive dei relativi organi decisionali, nel rispetto delle previsioni legali, nonché dei principi di sana

gestione finanziaria e contabile. Rispetto alla disciplina richiamata nella richiesta in esame, dunque, la definitiva qualificazione, in concreto, dei relativi presupposti applicativi, deve ritenersi di spettanza dell'Amministrazione interessata. Tanto più considerato che, dall'erronea applicazione della medesima disciplina, derivano conseguenze sul piano della responsabilità disciplinare ed erariale. Con tale precisazione, il Collegio ritiene di poter in ogni caso fornire all'Amministrazione richiedente indicazioni di principio volte a coadiuvare quest'ultima nell'esercizio delle proprie funzioni.

Il quesito in esame verte sull'applicazione dell'articolo 6, comma 13, del D.L. n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010, ai sensi del quale, a decorrere dal 2011, la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per attività esclusivamente di formazione, fatte salve alcune esclusioni espressamente previste, non deve essere superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le amministrazioni sono chiamate a svolgere prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione (in proposito, occorre ricordare che il D.P.R. 27/2008 dall'art.1, c. 2, lettera d) assegna esplicitamente alla SSPAL, d'intesa con il Ministero dell'Interno, la formazione degli Amministratori locali).

Infine, gli atti e i contratti posti in essere in violazione del richiamato vincolo di spesa, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale.

Tale previsione normativa è inserita fra le misure introdotte dal legislatore nell'ambito di una manovra finanziaria volta a razionalizzare e contenere la spesa delle amministrazioni pubbliche, inclusi gli enti locali, per pervenire ad un miglioramento dei saldi dei bilanci di ciascuna amministrazione, contribuendo a quel processo di risanamento della finanza pubblica, cui la Repubblica è impegnata da anni.

Senza dubbio rispondono a questa *ratio* anche le richiamate disposizioni tese a ridurre i costi che gli enti sostengono per la formazione dei dipendenti. Come è stato già messo in luce dalla Sezione Controllo Piemonte di questa Corte nel parere n. 55/2011 dell'11 maggio 2011, il legislatore, imponendo una drastica riduzione delle spese in parola, sembra aver ritenuto circoscrivibile, all'importo consentito, la spesa per la formazione da ritenersi utile a ciascuna amministrazione per far fronte, con l'aggiornamento e la riqualificazione del personale, alle continue innovazioni normative e tecnologiche, nonché alla necessità di sopperire, con le risorse esistenti, a nuovi compiti e a nuove funzioni.

Nel citato parere è puntualizzato che "devono dunque ritenersi rientrare, fra le spese di formazione assoggettate a vincolo, quelle che finanziano attività formative di riqualificazione del personale allo scopo di evitare il ricorso a

professionisti esterni. Trattasi, infatti, di una delle ipotesi che giustificano, in via fisiologica, le spese per la formazione, e per le quali devono riservarsi le risorse nei limiti contingentati dal legislatore. Del resto, è bene precisare che l'obbligo di riduzione in parola non incide sulle singole voci di spesa, ma su tutte le spese "riconducibili ad attività esclusivamente di formazione" che, a decorrere dal 2011, non devono essere superiori al 50% di quelle complessivamente sostenute nel 2009. S'inducono in tal guisa le amministrazioni ad individuare le attività di formazione effettivamente vantaggiose, per destinare esclusivamente ad esse, nei limiti di spesa imposti, le risorse disponibili. (...)

Devono invece ritenersi comunque non assoggettate al vincolo in parola, le spese per attività formative interamente finanziate con contributi esterni, in adesione a principi autorevolmente espressi da questa Corte, in sede di Sezioni Riunite in sede di controllo, sia pure con riferimento ad altra fattispecie (cfr. delibera n. 7 del 2011). Le Sezioni riunite, con riferimento ai limiti di spesa in materia di studi e consulenze, hanno precisato che, potendo dette spese, ove inserite in un proficuo quadro programmatico, incrementare le competenze e le conoscenze dell'ente locale, non vi sarebbe ragione di assoggettare ai limiti previsti per l'Ente, le spese finanziate con oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati. Si ritiene che lo stesso principio possa trovare applicazione anche con riguardo al diverso contesto normativo oggetto della richiesta di parere in esame, evidenziando come specifiche contribuzioni esterne, se opportunamente utilizzate, possano contribuire positivamente alla realizzazione delle finalità dell'Ente".

Per quanto attiene allo specifico aspetto della riferibilità dei vincoli di cui al comma 13 dell'art.6 D.L. n. 78/2010 anche alle eventuali spese per la formazione degli amministratori, ossia Sindaco e assessori che intendano partecipare a corsi di formazione, in assenza di una esplicita previsione normativa che si riferisca alle sole spese di tale tipologia sostenute a favore dei dipendenti, non si ravvisano ragioni per non includere indistintamente tutte le spese aventi ad oggetto "*attività esclusivamente di formazione*" nelle limitazioni in discorso.

La riferibilità di detta limitazione a tutte le spese per la formazione sostenute dall'ente locale induce alla conclusione che queste debbano trovare capienza, con l'abbattimento del 50% della relativa spesa sostenuta nell'anno 2009, in un unico capitolo di bilancio, corrispondente a quello di tale anno di riferimento, senza ulteriori artificiose duplicazioni di capitoli che, peraltro, differenziando il parametro di confronto 2009-2011, potrebbero non rendere intellegibile l'effettiva attuazione da parte dell'ente dell'abbattimento previsto dalla legge.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 21 luglio 2011

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)