



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 55/2011/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011 composta dai Magistrati:

Dott. ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario Relatore

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come

integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cameri, n. 5102 del 30 marzo 2011, in merito all'obbligo di riduzione della spesa di formazione di cui all'art. 6, comma 13, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122;

Vista l'Ordinanza n. 10/2011 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Viste le risultanze degli accertamenti disposti nella precedente camera di consiglio del 28 aprile 2011;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Cameri, con la richiesta indicata in epigrafe, chiede alcuni chiarimenti, in merito all'applicazione dell'art. 6, comma 13, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, ai sensi del quale "a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma

costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione di cui al presente comma non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dalle Forze di Polizia tramite i propri organismi di formazione”.

Il Comune istante, premesso che l'obbligo di riduzione in parola non riguarda gli interventi formativi “obbligatori” in base a specifiche disposizioni di legge, chiede se rispetto a determinate diverse fattispecie, non direttamente previste da specifiche norme, ma, secondo lo stesso Ente, pur sempre di natura non discrezionale, la Giunta comunale possa autorizzare i responsabili ad assumere i correlati impegni di spesa nel corrente esercizio.

Si fa riferimento in particolare, alle seguenti voci di spesa per la formazione:

- a) spese conseguenti all'aggiornamento e alla formazione obbligatoria da fruire nell'ambito di un monte ore mensile prestabilito, che il CCNL del comparto pone a carico delle amministrazioni per il personale educatore degli asili nido;
- b) spese derivanti da obbligazioni contenute in contratti stipulati nell'anno 2010 che prevedono percorsi formativi pluriennali. Si precisa che trattasi di contratti stipulati nell'ambito di un preciso programma di riqualificazione per assicurare lo svolgimento di mansioni già svolte da personale cessato e non sostituibile;
- c) spese per attività formative finanziate interamente con entrate derivanti da contributi esterni;
- d) spese che finanziano attività formative di riqualificazione del personale, al fine di evitare il ricorso a professionisti esterni.

Per tali fattispecie si chiede, dunque, se possano autorizzarsi i relativi impegni di spesa o se debbano ritenersi in ogni caso esercizio di potere discrezionale, suscettibile, ove esercitato oltre i limiti imposti dalla legge, di costituire illecito disciplinare e di determinare responsabilità erariale.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. La mancata costituzione di tale organo non rappresenta tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Cameri, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di

contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Rilevano senz'altro, al riguardo, anche i limiti alla spesa pubblica di cui all'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, introdotti dal legislatore ai suddetti fini, cui fa riferimento il quesito posto all'esame di questa Sezione.

Infine, come precisato da consolidata giurisprudenza contabile, la funzione consultiva non deve essere finalizzata ad indicazioni relative all'attività gestionale concreta, la quale è rimessa alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione. La Sezione è dunque 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 ai quesiti posti con la richiesta di parere in esame, il Collegio evidenzia come la decisione di provvedere o meno 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. Come più volte precisato da questa Sezione, la funzione consultiva non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di iniziative giudiziarie, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, così come non può avere ad

oggetto condotte assoggettabili all'esame di organi della giurisdizione ordinaria, amministrativa o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Fermo quanto sin qui precisato, 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.

Nei suddetti limiti, dunque, la richiesta si palesa ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

La richiesta di parere del Comune istante ha ad oggetto l'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. Infine, gli atti e i contratti posti in essere in violazione del richiamato vincolo di spesa, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale.

E' una delle misure introdotte dal legislatore nell'ambito di una manovra finanziaria tesa 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.

Rispondono a questa ratio anche le richiamate disposizioni tese a ridurre i costi che gli enti sostengono per la formazione dei dipendenti. Il legislatore, infatti,

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.

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.

Sono dunque assoggettate al limite in parola, e dunque al vaglio di effettiva utilità sopraindicato rispetto ad altre destinazioni, anche le spese di aggiornamento e formazione per gli educatori degli asili nido, da fruirsi, in base alla contrattazione collettiva, nell'ambito di un monte ore che gli enti - tenuto conto delle proprie esigenze organizzative e delle peculiari caratteristiche del servizio e previo espletamento della procedura di concertazione - possono ridurre o comunque utilizzare per attività integrative diverse dalla formazione, quali la programmazione,

la documentazione, la valutazione, la collaborazione con gli organi collegiali e con le famiglie (art. 31 del CCNL 14/09/2000).

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 (il medesimo principio è stato già utilizzato da questa e da altre Sezioni anche con riferimento all'applicazione dei limiti di cui all'art. 6, comma 8, del D.L. n. 78 del 2010 convertito con legge n. 122 del 2010 - cfr. del. n. 37/2011 di questa Sezione).

Infine si osserva come, in fase di prima applicazione, le amministrazioni debbano anche tener conto delle obbligazioni contrattuali già in essere, dunque, come nel caso prospettato, delle spese derivanti da contratti stipulati nell'anno 2010 che prevedono percorsi formativi pluriennali. Al riguardo preme in primo luogo rilevare come la disciplina in esame, pur disponendo un vincolo alla spesa applicabile a decorrere dal 2011, è stata operativa a decorrere dall'entrata in vigore del decreto

legge, le amministrazioni sono state dunque chiamate, sin da quel momento, a programmare ed indirizzare la propria attività, tenendo conto del nuovo tetto di spesa. Pertanto, rispetto ai vincoli contrattuali assunti anteriormente all'entrata in vigore del D.L. n. 78, spetterà a ciascuna amministrazione valutare, caso per caso, in base agli strumenti giuridici azionabili nel caso concreto rispetto alle obbligazioni assunte, la possibilità di dare seguito o meno alle previste attività formative, avendo riguardo, da un lato alla compatibilità delle relative spese rispetto ai vincoli finanziari, dall'altro all'essenzialità delle stesse attività rispetto alle esigenze dell'ente, anche in raffronto a diverse eventuali iniziative.

A tali indicazioni il comune richiedente dovrà attenersi nel determinare la spesa da sostenersi, a decorrere dal corrente anno, per l'attività esclusivamente di formazione, nel rispetto dei limiti imposti dall'art. 6, comma 13, del D.L. n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011.

Il Primo Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il 11 maggio 2011
Per il Direttore
(Dott. Federico SOLA)
F.to Dott. Guido CURRE