



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

- Pres. Sezione Vittorio GIUSEPPONE	Presidente
- Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
- Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
- 1° Ref. Laura D'AMBROSIO	Relatore
- 1° Ref. Marco BONCOMPAGNI	Componente

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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;

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;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione Regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed Autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio del 14 febbraio 2012 il relatore, 1° Ref. Laura d'Ambrosio;

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 10 gennaio 2012 prot. n. 379/1.13.9, richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di San Marcello Pistoiese volta a conoscere se:

1. la spesa per un tirocinio formativo presso la farmacia comunale rientri tra i rapporti formativi la cui spesa è oggetto di riduzione del 50% rispetto a quella sostenuta nel 2009 ai sensi dell'art. 9, comma 28 della L. 122/2010

2. e quale debba essere il comportamento del comune nel caso in cui per tali finalità l'ente non abbia sostenuto alcuna spesa nell'anno 2009, anno di riferimento. A tale scopo l'ente chiede se si possa applicare il medesimo principio suggerito da altra Sezione della Corte dei conti (Lombardia n. 227/2010) che in riferimento ad una spesa soggetta ad una limitazione legislativa di medesimo tenore (spesa per incarichi esterni) ha risposto ad un quesito ritenendo che per quegli enti che non avevano sostenuto alcuna spesa di incarichi nel 2009 il limite di spesa diventasse quello strettamente necessario all'ente per far fronte a quella specifica e determinata esigenza connessa al conferimento dell'incarico.

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Sindaco del comune interessato, tramite il Consiglio delle autonomie.

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito 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.

Anche sotto il profilo oggettivo la richiesta in esame risponde ai parametri su indicati ed è, pertanto, da ritenersi ammissibile.

Il Collegio, inoltre, valuta la questione suscettibile di risposta, tale da garantire uniformità di indirizzo e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, senza necessità di investire le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, per adottare una pronuncia di orientamento generale, secondo quanto stabilito, in funzione di nomofilachia, con delibera n.8/CONTR/2010 delle SSRR adottata nell'adunanza del 26 marzo 2010.

Nel merito, l'art. 9, comma 28, della L. 122/2010, di conversione del D.L. 78/2010, stabilisce che *"la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive*

modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale". La norma si applica, pertanto, anche agli enti locali in virtù dell'art. 4, comma 102, lettera b, della L. 183/2011 (legge di stabilità per l'anno 2012) che, intervenendo su quest'ultimo periodo, ha allargato la platea dei destinatari della disposizione normativa aggiungendovi espressamente gli enti locali con decorrenza dal 1° gennaio 2012 (entrata in vigore della legge di stabilità 2012 ai sensi dell'art. 36 della legge medesima).

In risposta al primo quesito, la Sezione ritiene che il carattere generale della locuzione "*altri rapporti formativi*" utilizzata dal legislatore sembra condurre ad un'interpretazione del concetto in senso ampio che possa ricomprendere al suo interno qualunque forma di rapporto con intento formativo che comporti una spesa a carico dell'ente pubblico; difatti l'obiettivo della norma di cui all'art. 9 (rubricata "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, invalidità e previdenza") è quello di ridurre le spese a carico degli enti pubblici destinatari. Nella fattispecie in esame il tirocinio formativo, pur non costituendo un rapporto di lavoro vero e proprio, instaura un rapporto tra l'amministrazione e il tirocinante dal quale derivano specifici obblighi e diritti e che, aldilà della tipologia contrattuale o convenzionale adoperata per la sua nascita, instaura una relazione che può considerarsi rientrante nel concetto di rapporto formativo in senso ampio.

In merito al secondo quesito proposto, questa Sezione in occasione del controllo monitoraggio (art. 1, comma 166 e ss. della L. 266/05) al bilancio di previsione 2011 ha deliberato di adottare pronuncia specifica (si vedano delibere nn. 292/2011 e 494/2011) nei confronti di quegli enti che, non avendo sostenuto alcuna spesa nell'esercizio 2009 in riferimento (nelle diverse fattispecie) a studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, missioni, acquisto, manutenzione e noleggio autovetture, avevano comunque programmato di sostenere spese per le tipologie su elencate nel corso del 2011 motivando in queste circostanze l'adozione di pronuncia specifica poiché "*sebbene nell'esercizio 2009 risulti assente tale tipologia di spesa l'Ente ha previsto uno stanziamento nel bilancio 2011*".

Altra Sezione della Corte dei conti (Lombardia n. 227/2010), in riferimento a spesa (per incarichi esterni) differente a quella oggetto del presente quesito, ma sottoposta ad una limitazione di medesimo tenore¹ affronta la questione dell'applicazione della norma con riferimento a quegli enti che nel corso dell'anno 2009 non hanno sostenuto alcuna spesa. In particolare, osserva che "*la ratio sottesa alla legge statale in esame è quella di rendere operante, a regime, una riduzione della spesa per gli incarichi di consulenza e di studio;*

¹ Difatti l'art. 6, comma 7, della L. n. 122/2010 recita: "*al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni (...), non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009*".

tuttavia, il Legislatore non ha inteso vietare agli enti locali la possibilità di conferire incarichi esterni quando ne ricorrono i presupposti di legge. (...).

D'altra parte, se non si adottasse questa interpretazione, la riduzione "lineare" prevista dall'art. 6, comma 7, cit. finirebbe per premiare gli enti meno virtuosi che, nel corso dell'anno 2009, hanno sostenuto una spesa per consulenze rilevante; al contrario, si tradurrebbe in un divieto assoluto per gli enti più virtuosi che, quello stesso anno, hanno sostenuto una spesa pari a zero.

In conclusione, l'ente locale che intende conferire l'incarico esterno di consulenza o di studio ha l'onere di dimostrare in concreto l'esistenza dei presupposti di stretta necessità, sia di carattere soggettivo sia di tipo oggettivo, che giustificano il ricorso ad una professionalità esterna. In altri termini, la motivazione esplicitata dall'ente locale nel provvedimento con cui decide di ricorrere all'istituto della consulenza dovrà essere particolarmente rigorosa in sede di individuazione dei presupposti di stretta necessità che rendono il conferimento di incarico esterni legittimo."

Nell'operare un confronto in relazione alle norme che disciplinano i due istituti (incarichi esterni e rapporti formativi), il collegio ritiene che i presupposti per l'utilizzo dei medesimi sono differenti: infatti, mentre il ricorso ad un incarico esterno è una facoltà conferita all'amministrazione per esigenze cui non può far fronte con personale in servizio in presenza di alta specializzazione, dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane interne, nonché di una serie di altri requisiti, l'utilizzo di personale con forme flessibili (quale i rapporti formativi) non risponde all'esigenza di realizzare "competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente" (art. 7 D.Lgs. 165/01 e ss.mm. disciplinante il conferimento di incarichi esterni).

Se la deliberazione della Sezione Lombardia invita a non interpretare la norma limitativa di cui all'art. 6 della L. 122/2010 quale impeditiva del ricorso ad incarichi esterni sul presupposto che "l'esistenza dei presupposti di stretta necessità, sia di carattere soggettivo sia di tipo oggettivo, giustificano il ricorso ad una professionalità esterna", lo stesso non può dirsi in tema di ricorso a forme flessibili di lavoro (tra le quali rientrano i rapporti formativi) poiché i principi delle norme in materia di pubblico impiego, oltre a richiedere una riduzione della relativa spesa, tendono pacificamente a disincentivare il ricorso a forme flessibili nel lavoro pubblico limitandole a casi temporanei ed eccezionali².

Su tali presupposti deve risponderci negativamente alla possibilità di sostenere una spesa per un rapporto formativo in violazione ai requisiti stabiliti dall'art. 9, comma 28 della L. 122/2010.

² Difatti l'art. 36, comma 1 del D.Lgs. 165/2001 e ss.mm. stabilisce che: "Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (...). Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione (...)"

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. n. 379/1.13.9.

DISPONE

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di San Marcello Pistoiese o e al Presidente del relativo Consiglio.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 14 febbraio 2012.

Il Presidente
f.to Vittorio GIUSEPPONE

L'Estensore
f.to 1° Ref. Laura D'AMBROSIO

Depositata in Segreteria il 14 febbraio 2012.

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Fabio CULTRERA