

Deliberazione n. 276/2013/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	Presidente;
dott. Marco Pieroni	Consigliere;
dott. Massimo Romano	Consigliere;
dott. Sergio Basile	Consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	Primo Referendario;
dott. Riccardo Patumi	Referendario;
dott. Federico Lorenzini	Referendario.

Adunanza del 20 novembre 2013

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei Conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei Conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 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, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale del 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Pellegrino Parmense (PR), datata 22 ottobre 2013 e pervenuta a questa Sezione in pari data;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali, trasmesso il 13 novembre 2013;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 62 del 14 novembre 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio del 20 novembre 2013 il relatore Federico Lorenzini.

FATTO

Il Sindaco del Comune di Pellegrino Parmense ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere in merito all'applicazione del limite delle spese di formazione, statuito all'art.6, comma 13, del D.L. 78/2010, all'attività formativa prevista dalla L.190/2012 recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*, ovvero se questa debba considerarsi obbligatoria e quindi sottratta ai summenzionati vincoli di spesa.

DIRITTO

1. L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

2. Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proveniente dal Sindaco, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL.

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la citata disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente comma 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 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.

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, comma 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei Conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge.

3.1. Tanto premesso con specifico riferimento all'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la citata deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei Conti n. 54, in data 17 novembre 2010, allo scopo di delineare il perimetro dell'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo, ha chiarito 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” (SS.RR., deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

3.2. Alla luce delle sopraesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo e può essere esaminata nel merito.

4. Ai fini della soluzione del quesito occorre, preliminarmente, richiamare l'ambito di applicazione del comma 13 dell'art.6 del D.L. 78/2010 per cui *“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.”*. Al proposito, si sono già espresse, in modo assolutamente uniforme, più Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti secondo le quali il contenimento della spesa per attività di formazione implica che l'ente pubblico sia titolare di un potere discrezionale circa la relativa assunzione. Pertanto, nell'ipotesi di attività formativa richiesta *ex lege*, in assenza di discrezionalità circa l'autorizzazione della spesa relativa, si è fuori dell'ambito applicativo della normativa surrichiamata (cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia n.106/2012 e Sezione regionale di controllo per la Lombardia n.116/2011).

4.1. Per rispondere compiutamente al quesito, si procede, quindi, ad un'esegesi del dato normativo di cui alla L.190/2012 circa ogni eventuale prescrizione di attività formativa del personale, con il conseguenziale carattere vincolato della spesa necessaria per il relativo espletamento.

Occorre, altresì, premettere che, circa la cogenza della normativa anche per i Comuni, il comma 59 dell'art.1 della L.190/2012, testualmente recita che *“Le disposizioni di prevenzione*

della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni".

In tema di formazione, il comma 8 dell'art.1 prescrive che il responsabile della prevenzione della corruzione, entro il 31 gennaio di ogni anno, definisca *"procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione."*; il comma 10 statuisce, inoltre, che il responsabile della prevenzione della corruzione provveda anche *"c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11"*, ovvero sui temi dell'etica e della legalità ed, infine, il comma 44, rubricato *"codice di comportamento"*, prescrive che *"le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi"*.

L'attività formativa, normativamente prescritta, trova una concreta articolazione nel Piano triennale di prevenzione della corruzione adottato dalle amministrazioni pubbliche e per cui è richiesto, altresì, ai sensi della lettera b) del comma 9, di prevedere *"meccanismi di formazione idonei a prevenire il rischio di corruzione"*.

Come puntualmente richiamato dal Piano nazionale anticorruzione - che definisce gli ambiti/macro settori che devono essere presenti all'interno del Piano triennale per una sua adeguata articolazione - avente per destinatari tutte le P.A di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs.165/2001, oggetto di recente approvazione da parte della Civit *"Le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs. n.165 del 2001 debbono programmare adeguati livelli di formazione, tenendo presente una strutturazione su due livelli: livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale); livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari*

strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione. I fabbisogni formativi sono individuati dal responsabile della prevenzione in raccordo con i dirigenti responsabili delle risorse umane e le iniziative formative vanno inserite anche nel P.T.F. di cui all'art.7 bis del d.lgs. n.165 del 2001.". In sintesi, il necessario oggetto dell'azione formativa si articola in: 1) un livello generale, per tutti i dipendenti, afferente l'aggiornamento delle competenze, i temi dell'etica e della legalità e i codici di comportamento; 2) un livello specifico, per il responsabile anticorruzione, i componenti degli organismi di controllo, i dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio, che afferisce temi settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Il carattere imprescindibile della summenzionata attività formativa è, tra le altre motivazioni, desumibile anche dalla finalità della stessa, testualmente richiamata nell'allegato 1 al Piano nazionale anticorruzione, per cui *"la formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione"*. Infatti si riduce il rischio che l'illecito sia commesso inconsapevolmente; si crea una omogenea base di conoscenze, che è presupposto indispensabile per rendere operativo una coerente programmazione di rotazione del personale e per la creazione di specifiche competenze nelle aree operative a più alto rischio corruttivo; si diffondono buone pratiche amministrative ed orientamenti giurisprudenziali su vari aspetti dell'esercizio della funzione amministrativa; si diffondono valori etici, con insegnamento di *"principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati"*.

5. Da ultimo, la cogenza della specifica attività formativa è imposta dalle richiamate fattispecie di responsabilità delineate nell'ipotesi di una sua mancanza. Infatti, il comma 8 dell'art.1 stabilisce che *"La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale"*, ma, ancora più rilevante è il comma 12 per cui, nell'ipotesi di un reato di corruzione commesso da personale dell'amministrazione e accertato con sentenza passata in giudicato, si configura, per il responsabile anticorruzione, un'ipotesi di

responsabilità dirigenziale e disciplinare nonché per danno erariale e all'immagine dell'ente di appartenenza, salvo la prova dell'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e la previsione degli obblighi di formazione specifica e generale, nonché di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano (*" a - di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo; b - di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano"*).

6. Alla luce dell'impianto normativo richiamato e della salvaguardia dei valori costituzionali consacrati dall'art.97 della Costituzione cui è funzionale anche tale tipologia di attività di formazione, si rileva il carattere obbligatorio del suo svolgimento e, stante l'assenza di discrezionalità circa l'autorizzazione della spesa relativa, nella fattispecie si è fuori dell'ambito applicativo di cui al comma 13 dell'art.6 del D.L.78/2010. Peraltro, come puntualmente richiamato, recentemente, dalla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia n.106/2012, la previsione del comma 13 dell'art.6 del D.L. 78/2010, nell'ottica della necessità del contenimento della spesa pubblica, con l'introduzione di un tetto di spesa per le attività formative, evidenzia, comunque, *"la volontà del Legislatore di indurre le Amministrazioni a procedere ad un'attenta attività di programmazione dei fabbisogni formativi e di correlata individuazione delle risorse finanziarie all'uopo necessarie, realizzando per tale via obiettivi di razionalizzazione dell'azione amministrativa, oltre che di risparmio di spesa"* con limitazione, pertanto, della deroga, all'esigenza assoluta di effettuare la formazione obbligatoria in un determinato esercizio, ovvero *"limitatamente alle spese necessarie per corrispondere a precisi obblighi normativi che non possano essere disattesi o differiti ad altro esercizio"* (Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n.18/2011).

6.1 In conclusione, il Comune potrà legittimamente derogare, per l'attività formativa di cui al quesito e con l'avvertenza di cui al punto precedente, al tetto di spesa definito dall'art.6, comma 13 del D.L. 78/2010, con l'ulteriore avvertenza, peraltro, che le iniziative formative devono tenere conto anche del possibile contributo degli operatori interni, *"inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di*

aggiornamento e formativi in house" (da Piano Nazionale Anticorruzione).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Pellegrino Parmense e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 20 novembre 2013.

Il Presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il Relatore

f.to (Federico Lorenzini)

Depositata in segreteria il 20 novembre 2013.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)