



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 7 novembre 2012

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;

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 nota n. 2462 del 20.10.2012 con la quale il sindaco del comune di Campospinoso ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Cristiano Baldi;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Campospinoso, con nota n. 2462 del 20.10.2012, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine:

- a) alla corretta interpretazione dell'articolo 6, comma 13, del d.l. n. 78/2010 alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 139/2012 ed in particolare alla possibilità per l'Ente, che nel 2009 non ha sostenuto alcuna spesa di formazione, di assumere per tale finalità impegni di spesa;
- b) alla corretta interpretazione del decreto legislativo n. 286/2005 ed in particolare in ordine all'imputabilità della spesa (in capo al comune o al dipendente) per il rinnovo del titolo abilitativo alla guida di mezzo per il trasporto di scolari.

AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

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

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 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.

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 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.

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 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.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli enti possono

raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Risultando conforme ai richiamati parametri, la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta ammissibile con riferimento al quesito sub a).

Diversa, invece, la conclusione con riguardo al quesito sub b), afferendo esso ad una fattispecie concreta ed individuale.

E' sufficiente, ad avvalorare tale conclusione, richiamare il contenuto delle pronunce delle Sezioni Riunite n. 54/2010 ("la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve assumere un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli"; o comunque, ove riferita a fattispecie particolare, deve trattarsi di "questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio") e n. 1/2011 (in una fattispecie del tutto analoga, le Sezioni Riunite hanno precisato che "la questione prospettata – concernente l'individuazione del soggetto sul quale dovrebbero gravare le spese per l'iscrizione all'albo degli avvocati – solo indirettamente potrebbe ricondursi alla materia della "contabilità pubblica", presupponendo la risoluzione di una questione di stretta interpretazione normativa, che esorbita, per le ragioni sopra dette, dal perimetro che delinea l'ambito della competenza consultiva della Sezione").

MERITO

Il comune di Campospinoso ha sottoposto alla Sezione due distinti quesiti.

Con riferimento al primo di essi, si chiede di conoscere l'esatta portata applicativa dell'articolo 6, comma 13, del d.l. n. 78/2010 in relazione alla pronuncia della Consulta n. 139/2012. In particolare, il comune si interroga sulla possibilità di sostenere spese per la formazione e l'aggiornamento del personale tenuto conto che nel 2009 non ha sostenuto, per tale titolo, alcuna spesa.

Ai sensi dell'articolo 6 sopra citato *"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. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione di tale disposizione costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale".

Ciò posto, poiché il comune di Campospinoso nel 2009 non ha sostenuto alcuna spesa per formazione ed aggiornamento professionale dei propri dipendenti, alla luce del chiaro dettato normativo sopra riportato si troverebbe nell'impossibilità di sostenere spese a tale titolo nel 2011.

La norma si inserisce nel solco di una serie di previsioni, dal tenore omogeneo, che negli ultimi anni hanno fortemente limitato le spese per il personale assunto sia a tempo determinato che indeterminato.

La volontà sottesa alla disposizione in esame è quella di rendere operante, a regime, una riduzione della spesa per la formazione del personale, senza tuttavia vietare agli enti locali la possibilità di sostenere impegni per tale causale, sempre che ne ricorrano i presupposti di legge.

Nella fattispecie in esame, infatti, viene in rilievo il limite di spesa assumibile quale parametro per operare la riduzione del 50 per cento, atteso che il comune richiedente non ha sostenuto alcuna spesa per la formazione professionale nell'anno preso considerazione dalla legge (2009).

Ne consegue che, ove si adottasse un'interpretazione meramente matematica, la norma finirebbe per determinare un divieto assoluto alla stipulazione di questa tipologia di contratti, effetto eccedente le finalità della norma e contrastante con la pronuncia della consulta (Corte Costituzionale, n. 139 del 23 maggio – 4 giugno 2012) richiamata nello stesso parere (secondo cui l'articolo 6 del d.l. n. 78/2010 può considerarsi "rispettoso dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali" in quanto stabilisce un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa").

Come già precisato nella deliberazione n. 29 del 26 gennaio 2012 di questa stessa Sezione, nel caso in cui la spesa costituente il parametro sia inesistente occorre colmare la lacuna normativa: pertanto, ai fini dell'applicazione della previsione, per gli enti locali che nel corso dell'anno 2009 non abbiano sostenuto alcuna spesa a detto titolo si dovrà individuare un diverso parametro che rappresenti il limite di spesa anche per gli anni successivi.

In tale situazione, questa Sezione, pertanto, ritiene funzionale consentire assunzioni di spesa per attività di formazione del personale qualora determinate

da un'assoluta necessità (per imposizione normativa o contrattuale) di farvi fronte: la spesa così determinata sarà, a sua volta, il parametro finanziario per gli anni successivi.

E' chiaro, peraltro, che l'ente locale dovrà impegnarsi a rispettare gli obiettivi di spesa che ispirano l'intero impianto dell'articolo 6 del d.l. n. 78/2010, contenendo la spesa complessiva relativa alle voci ivi menzionate (spese per incarichi di studio e consulenza; spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; spese per sponsorizzazioni; spese per missioni; spese per attività formativa del personale), operando nell'alveo della "allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" richiamato dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.
Così deciso nell'adunanza del 7 novembre 2012.

Il Relatore

(dott. Cristiano Baldi)

Il Presidente

(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 7 febbraio 2013

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)