

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza del 3 febbraio 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;

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 del 12 gennaio 2011 con la quale il Sindaco del Comune di Settala ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Settala (MI);

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Settala, con nota in data 12 gennaio 2011, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere relativa all'interpretazione ed all'applicazione delle limitazioni contenute nell'art. 6, co. 8 e 13 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010 in relazione ad alcune particolari fattispecie.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame 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 n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Settala, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Settala 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 ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma 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.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

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 di interferenza, 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.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e pertanto può essere esaminata nel merito.

Il quesito, infatti, attiene all'interpretazione di una disposizione di finanza pubblica che il legislatore ha dettato con la specifica finalità di contenere e di meglio indirizzare la spesa pubblica, anche in relazione alle crescenti e persistenti esigenze di contenimento e razionalizzazione della stessa.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Settala

Con nota del 12 gennaio 2011, il Sindaco del Comune di Settala ha indirizzato alla Sezione una richiesta di parere concernente l'interpretazione dei co. 8 e 13 dell'art. 6 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010, in relazione ad alcune particolare fattispecie che possono verificarsi nell'ambito dell'attività gestionale dell'ente locale.

La richiesta ha ad oggetto due norme che prevedono limitazioni diverse, l'una riferita alle *"spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza"* e l'altra a quelle di formazione e, pertanto, le domande devono essere esaminate separatamente.

La limitazione riferita alle *"spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza"*.

Al fine di chiarire l'esatta portata della richiesta di parere, il richiedente ha precisato che nell'ambito delle attività relative ai servizi sociali, che competono all'ente locale ai sensi dell'art. 13 del TUEL, il Comune organizza ogni anno *"il pranzo di Natale per gli anziani"*, prevedendo che una parte della spesa resti a carico dell'ente e provvede all'acquisto di *"strenne natalizie"*, di modesto valore, per gli anziani che in qualità di volontari si occupano di animare il centro anziani.

Ha specificato, altresì, che nell'ambito delle attività culturali organizzate ogni anno dall'Assessorato alla cultura, l'ente sostiene alcune spese per organizzare *"rassegne teatrali per adulti e bambini"* e *"rassegne musicali e attività di promozione alla lettura"*.

L'ente, dovendo procedere alla predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio 2011, domanda alla Sezione se le spese indicate sopra siano da ritenere sottoposte alla limitazione prevista dal citato co. 8 dell'art. 6.

1) In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'applicazione in concreto delle disposizioni richiamate dal Sindaco di Settala è di esclusiva competenza dell'ente locale poiché attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

2) Nell'ambito della manovra finanziaria varata ed approvata nell'estate del 2010 (d.l. 31 maggio 2010, conv. con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), il legislatore ha dettato numerose norme dirette a contenere e razionalizzare la spesa pubblica, sia dello Stato che, con alcune limitazioni conseguenti alla modifica del Titolo V, parte Seconda della Costituzione operata nel 2001, degli enti locali.

Uno degli articoli di questa natura è il "6" che, sotto la rubrica *"Riduzione dei costi degli apparati amministrativi"*, contiene 27 commi che dettano alcune regole di contenimento dei costi che, a seconda della disposizione, sono applicabili da tutte o solamente da alcune amministrazioni pubbliche.

3) Escludendo ogni valutazione in ordine alla compatibilità con l'attuale ordinamento

costituzionale di obblighi di limitazione di specifiche spese posti dal legislatore nazionale a carico delle Regioni e degli enti locali, che non compete alla magistratura contabile in sede consultiva, la Sezione ha reso già alcuni pareri in relazione all'interpretazione di alcune delle disposizioni contenute nel decreto legge n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010.

In particolare, con il parere n. 1076, in data 23 dicembre 2010, la Sezione ha fornito alcune indicazioni interpretative di carattere generale in ordine al contenuto dell'art. 6, co. 8 oggetto della attuale richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Settala.

La delibera, peraltro, è nota all'ente richiedente poiché il quesito che l'aveva originata era stato formulato dallo stesso Comune di Settala.

Nel citato parere la Sezione ha rilevato *"che i limiti ex art. 6 comma 8 d.l. n. 78/2010 afferenti le "spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza" non ricomprendono gli oneri a carico dell'Amministrazione funzionali a promuovere la conoscenza dell'esistenza e delle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte della collettività"*.

4) La richiesta di parere oggetto di esame in questa sede affronta la questione dell'applicabilità della limitazione prevista dal citato co. 8 dell'art. 6 da un diverso angolo visuale, riferendosi ad attività che rientrano nelle competenze dei singoli settori amministrativi propri dell'ente locale.

Si tratta di un aspetto delicato poiché, da un lato, il divieto sembra essere generico e di carattere generale prevedendo che nel 2011 l'intera spesa *"per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza"* non possa essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nel 2009 per le medesime finalità e, dall'altro, l'attività tipica di alcune funzioni proprie dell'ente locale si estrinseca secondo modalità che potrebbero comportare spese che a prima vista potrebbero rientrare fra quelle *"per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza"*.

La risposta al dubbio interpretativo richiede di evidenziare, in via preliminare, quale sia stato lo scopo perseguito dal legislatore con l'introduzione di queste specifiche limitazioni.

Come risulta dall'insieme delle norme e dalla rubrica dell'art. 6 che recita *"riduzione dei costi degli apparati amministrativi"* il legislatore non ha inteso perseguire l'obiettivo di ridurre in modo automatico la spesa riferita agli specifici compiti e competenze amministrative di ciascun ente, ma ha dettato alcune disposizioni dirette a contenere le spese di carattere generale degli enti pubblici al fine di razionalizzare l'insieme della spesa pubblica.

Quanto alle singole attività, spetta a ciascun ente, in relazione alle risorse disponibili all'interno di un quadro generale che prevede una riduzione delle stesse, individuare gli obiettivi da perseguire e le attività che in concreto possono essere svolte.

Utilizzando questo criterio, sembrerebbe ragionevole esaminare ogni spesa e verificare se rientra nell'ambito dell'attività tipica e delle competenze dell'ente locale e se, in sostanza, costituisce una modalità di estrinsecazione dell'attività amministrativa di uno specifico settore che, anche in base al principio di sussidiarietà richiamato dall'art. 118 della Costituzione rientri fra le funzioni attribuite ai Comuni. In caso positivo la stessa non è sottoposta alla limitazione prevista dall'art. 6, co. 8, ma a quelle che nell'ambito della sua autonomia ogni ente è tenuto a darsi, in relazione all'ammontare delle risorse disponibili. Ovviamente il giudizio deve essere formulato in base alle attività consolidate, vale a dire che l'ente ha svolto nel tempo, perlomeno a partire dal 2009, anno di riferimento della spesa, anche al fine di evitare operazioni elusive della limitazione di spesa prevista dal co. 8 dell'art. 6 del d.l. n. 78.

4.1) Con specifico riferimento al quesito posto dal Sindaco di Settala, la Sezione rileva che le spese relative all'organizzazione del *"pranzo di Natale per gli anziani"* e all'acquisto di *"strenne natalizie"*, di modesto valore, per gli anziani che in qualità di volontari si occupano di animare il centro anziani, possono rientrare nell'una o nell'altra tipologia, a seconda che rivestano il carattere di semplice liberalità ovvero rientrino nell'ambito delle politiche assistenziali di competenza dell'ente locale. La determinazione in concreto della categoria nella quale classificare la spesa è di competenza dell'ente locale che deve procedere tenendo conto sia dei programmi e progetti sviluppati nel settore sociale che di quanto effettuato negli esercizi precedenti.

4.2) Più articolata è la individuazione della categoria nella quale inserire spese necessarie per organizzare *"rassegne teatrali per adulti e bambini"* e *"rassegne musicali e"*

attività di promozione alla lettura".

Infatti, anche per queste ultime, in linea di principio, vale il criterio di collegamento con le competenze dell'ente locale e con i programmi sviluppati da quest'ultimo. Si tratta di attività ontologicamente differenti dalle "spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza" se realizzate nell'ambito di specifici programmi amministrativi finalizzati al raggiungimento di finalità particolari e predeterminate, mentre si tratta di attività riconducibili, genericamente, alle *relazioni pubbliche* o alla *rappresentanza* laddove vengano svolte in modo episodico e al di fuori di uno programma che rientri in una competenza dell'ente locale.

Spetta all'Amministrazione applicando i principi indicati sopra verificare in concreto in quale ambito si collochino le "rassegne teatrali per adulti e bambini" e le "rassegne musicali e attività di promozione alla lettura" e, conseguentemente, tenere conto della spesa o meno ai fini di quanto previsto dal co. 8 dell'art. 6.

La limitazione riferita alle spese "per attività esclusivamente di formazione".

Il Sindaco del Comune di Settala ha posto alla Sezione un quesito ulteriore riguardante l'interpretazione del co. 13 del citato art. 6 del d.l. n. 78 che prevede che le Amministrazioni pubbliche a decorrere dall'anno 2011 possano sostenere una spesa annua "per attività esclusivamente di formazione" in misura non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.

Il richiedente domanda, in particolare, se "in tale limitazione rientrino le spese sostenute dall'Amministrazione per corsi obbligatori ai sensi del D. lgs. 81/2008 in materia di sicurezza sul lavoro (come per esempio i corsi antincendio e primo soccorso)".

Richiamate le osservazioni svolte sopra in relazione alla individuazione delle finalità che il legislatore ha inteso perseguire con le norme contenute nel citato art. 6 del d.l. n. 78, con specifico riferimento alle attività di formazione occorre osservare che l'intento della disposizione in commento sembra essere quello di ridurre in modo significativo i costi che gli enti sostengono per la formazione dei loro dipendenti. E' indubbio che si tratti di costi che riguardano gli apparati amministrativi poiché incidono sulle spese generali di amministrazione e sull'organizzazione degli enti pubblici.

Tuttavia, è necessario rilevare, da una diversa ma non meno importante prospettiva, che le attività di formazione hanno un significativo rilievo e vantaggio per gli stessi enti perché presentano un'elevata utilità per il miglioramento della qualità dell'azione amministrativa.

Infatti, se solo si tiene conto dei continui progressi tecnologici, delle innovazioni normative che si succedono costantemente in corso d'anno, della carenza di risorse finanziarie ed umane che impone di utilizzare il personale anche in relazione a diversi compiti, sembrerebbe ragionevole ritenere che le spese di formazione possano rivestire una importanza fondamentale per l'aggiornamento e la qualificazione dei dipendenti pubblici, sia in relazione ai mutamenti dell'azione amministrativa che della stessa organizzazione degli stessi enti.

L'importanza della formazione dei dipendenti pubblici è avvertita dallo stesso legislatore che ha previsto che in relazione ad alcune attività particolari sia obbligatorio partecipare a specifiche iniziative formative.

Nella formulazione del citato co. 13 dell'art. 6, si è sicuramente tenuto conto di queste esigenze poiché è stata prevista unicamente una riduzione, anziché un azzeramento di questa spesa.

Tuttavia è la stessa finalità perseguita dalla disposizione in commento che, si ripete, è quella di contenere i costi degli apparati amministrativi, che impone di effettuare una distinzione.

Il contenimento nei limiti del 50 per cento della spesa sostenuta nel 2009, previsto dalla norma, presuppone che l'ente locale abbia poteri discrezionali in ordine alla decisione di autorizzare o meno l'intervento formativo.

Al contrario, laddove disposizioni di legge prevedano come obbligatori specifici interventi formativi deve ritenersi che venga meno la discrezionalità dell'ente locale nell'autorizzazione della spesa e, pertanto, i poteri di contenimento della stessa.

Conseguentemente, deve ritenersi che la disposizione contenuta nel co. 13 dell'art. 6 del d.l. n. 78 sia riferibile ai soli interventi formativi decisi o autorizzati discrezionalmente

dall'ente locale e non riguardi le attività di formazione previste da specifiche disposizioni di legge, collegate allo svolgimento di particolari attività.

Con riferimento alla richiesta proveniente dal Sindaco di Settala, riferita alle *spese sostenute dall'Amministrazione per corsi obbligatori ai sensi del D. lgs. 81/2008 in materia di sicurezza sul lavoro (come per esempio i corsi antincendio e primo soccorso)*”, deve ritenersi che le spese di formazione previste come obbligatorie dalla disciplina relativa alla sicurezza sul lavoro non rientrino fra quelle che in base alla previsione contenuta nel citato art. 6, co. 13 del d.l. n. 78 debbono essere sostenute nel 2011 in misura non superiore al 50 per cento di quelle sostenute nel 2009.

Peraltro e conseguentemente, occorre rilevare che ai fini della quantificazione della spesa di formazione sostenuta nel 2009 per applicare la decurtazione prevista dalla norma in questione a partire dall'anno 2011, non dovrà essere computata la spesa riferita a iniziative formative previste direttamente dalla legge.

In conclusione, la Sezione ritiene che:

- al fine di verificare se una spesa rientra nell'ambito della limitazione prevista dall'art. 6, co. 8 del d.l. n. 78 del 2010, ogni ente deve esaminare ogni spesa e verificare se rientra nell'ambito dell'attività tipica e delle competenze dell'ente locale e se, in sostanza, costituisce una modalità di estrinsecazione dell'attività amministrativa di uno specifico settore che, anche in base al principio di sussidiarietà richiamato dall'art. 118 della Costituzione rientri fra le funzioni attribuite ai Comuni. In caso positivo la stessa non è sottoposta alla limitazione prevista dall'art. 6, co. 8, ma a quelle che nell'ambito della sua autonomia ogni ente è tenuto a darsi, in relazione all'ammontare delle risorse disponibili. Ovviamente il giudizio deve essere formulato in base alle attività consolidate, vale a dire che l'ente ha svolto nel tempo, perlomeno a partire dal 2009, anno di riferimento della spesa, anche al fine di evitare operazioni elusive della limitazione di spesa prevista dal co. 8 dell'art. 6 del d.l. n. 78.
- la disposizione contenuta nel co. 13 dell'art. 6 del d.l. n. 78 sia riferibile ai soli interventi formativi decisi o autorizzati discrezionalmente dall'ente locale e non riguardi le attività di formazione previste da specifiche disposizioni di legge.
-

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
3 marzo 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)