



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

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario



**nell'adunanza pubblica del 11 novembre 2014**

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, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Udito il relatore, referendario dott. Giovanni Guida.

### **Premesso che**

- 1.** il Comune di Isola Dovarese è un comune di 1267 abitanti.

Dall'esame della relazione del revisore relativa al rendiconto dell'esercizio 2012, redatta ai sensi della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 e ss. sono emerse le seguenti criticità: valori non congrui e aumento di spesa per il personale; ricorso alle anticipazioni di tesoreria; superamento del limite di spesa per studi e consulenze; eccessivo divario tra accertamento e riscossione delle entrate per evasione tributaria.

Il Magistrato istruttore ha chiesto delucidazioni e documentazione in ordine alla sopraesposta criticità con nota prot. n. 10541 del 16 settembre 2014.

Il Revisore dei conti, con nota prot. n. 10825, del 23 settembre 2014 ha fornito le seguenti delucidazioni:

*"Motivi che hanno dato luogo al ricorso ad anticipazioni di tesoreria indicando i dati di cui all'inclusa tabella*

Anno	interessi	importo anticipazione
2010	3.157,49	157.022,12
2011	2.657,15	91.863,57
2012	1.416,98	13.218,91
2013	2.349,23	139.944,88

*L'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria è da imputare al ritardo nella riscossione di entrate tributarie proprie quali ICI, IMU e TARSU.*

*in particolare con riferimento all'ICI si segnala che il mancato pagamento è da attribuire a soggetti giuridici in difficoltà finanziarie, due dei quali sono assoggettati a procedure concorsuali.*

*Inoltre si segnalano ritardi nei versamenti da parte della Banca d'Italia.*

*Fornire chiarimenti in ordine alla spesa per il personale in quanto il dato indicato non appare congruente con una riduzione del 60% della spesa stessa e al contempo con una percentuale sulla spesa corrente aumentata al 33%*

*L'aumento della spesa del personale è dovuta ad una sostituzione per maternità di una dipendente figura unica addetta all'anagrafe, elettorale e stato civile.*

*Alla differenza fra accertamento e riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria*

*La differenza tra accertato e riscosso è dovuta al ricorso presso la commissione tributaria provinciale di 2 società di leasing.*

*Al mancato contenimento delle spese alla voce "studi e consulenze". il limite era di € 4,252.00 e la spesa per il 2012 ammonta a € 17.942.00*

*li mancato contenimento della spesa alla voce "studi e consulenze" è dovuto alla mancanza di figure specifiche all'Interno dell'ente per poter ottemperare alle numerose normative (es: stesura PGT, redazione VAS)".*

**2.** In base all'esame della documentazione trasmessa dal revisore del Comune, il Magistrato istruttore riteneva che sussistessero i presupposti per l'attivazione della

procedura prevista dall'art. 1, comma 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza.

L'Ente ha presentato una memoria illustrativa in vista dell'Adunanza (prot. n. 12726 del 7 novembre 2014), nella quale si è precisato quanto segue.

1) "in relazione alla spesa di personale è stato riscontrato un errore materiale nei dati relativi al rendiconto 2008. In particolare l'importo di € 368.550,00 intervento 03 è errato perché le spese per intervento 03 sono state di € 18.999,69"

2) "l'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria è da imputare al ritardo nella riscossione delle entrate tributarie proprie. Peraltro l'anticipazione di tesoreria è diminuita dal 2010"

3) spese per consulenza superamento del limite di spesa:

"si è riscontrato un errore materiale in quanto è stato indicato l'importo di € 17942,00 invece l'importo corretto è pari a 0. Ciò perché sono state erroneamente imputate alla voce "studi e consulenze" tutte le spese per prestazioni professionali richieste al fine di assolvere gli obblighi imposti dalle diverse normative in tema di stesura di PGT, piano sicurezza, redazione VAS per PGT ecc".

4) divario accertamento riscossione entrate per evasione tributaria:

"si segnala che la differenza è stata interamente riscossa nei mesi di febbraio e marzo 2013".

All'adunanza della Sezione del 11 novembre 2014 non sono intervenuti rappresentanti dell'Ente.

#### **Considerato in diritto**

**1.** La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. e) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente

intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali", il quale prevede che "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che "i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente".

In base all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del Dlgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174/2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità

economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Da ultimo, con la sent. n. 40 del 2014 il Giudice delle leggi ha ulteriormente evidenziato come tali controlli si collochino su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo. I controlli di legittimità e regolarità contabile (come già evidenziato nelle sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), infatti, sono caratterizzati da un esito di tipo "dicotomico" rispetto al parametro normativo, un giudizio, cioè, tipicamente apofantico o dichiarativo (secondo lo schema vero/falso, laddove il controllo sulla gestione si caratterizza per un carattere spiccatamente valutativo) da cui, a seconda dell'esito di tale alternativa, conseguono poteri e conseguenze precise (laddove nel controllo sulla gestione, data la complessità e il carattere aperto dei parametri, l'esito è sostanzialmente atipico e volto a stimolare l'autocorrezione).

Nella fattispecie, il parametro normativo di siffatto controllo sui bilanci preventivi e successivi è costituito dalle regole e principi in materia di patto di stabilità, dal principio dell'equilibrio e dalle specifiche regole contabili dettate per dette finalità.

Quanto all'esito: a) qualora le irregolarità esaminate si pongano in termini di "squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno" la Sezione regionale può attivare un procedimenti che può portare al "blocco dei programmi di spesa" (art. 148-bis TUEL) o, nei casi più gravi, e in presenza dei presupposti di legge, alla procedura di "dissesto guidato" (art. 6, comma 2, D.gs. 149/2011); b) qualora invece gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi" poiché sintomi di precarietà che in prospettiva, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Pur rilevata l'assenza di irregolarità tali da integrare una pronuncia ex art. 148-bis TUEL, si osserva quanto segue in ordine alle specificate criticità.

### Valori non congrui e aumento di spesa per il personale.

2. Dall'esame della relazione trasmessa dall'Organo di Revisione del comune di Isola Dovarese sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2012 sono emersi valori non congrui e aumento di spesa per il personale. Più nel dettaglio, sono stati indicati dall'Ente nel relativo questionario i seguenti valori:

5.3 La spesa per il personale impegnata nel 2012 è stata ridotta, rispetto agli importi impegnati nell'esercizio 2011, ai sensi dell'art.1, comma 562 della legge n.296/2006, come sostituito dal comma 7 dell'art. 14 del d.l. 78/2010?	NO
5.3.1 In caso di risposta negativa, specificare la motivazione: NEL 2012 E' STATO ASSUNTO 1 COCOCO PER SOSTITUIRE LA PERSONA IN MATERNITA' POSTO UNICO ANAGRAFE PERTANTO IL SUPERAMENTO DELLA SPESA AVVIENE PER COPRIRE SERVIZI ESSENZIALI	

### 5.4 Verifica del rispetto dei criteri di cui all'art. 1, c. 562, l. n. 296/2006

	Rendiconto 2008	Rendiconto 2012
Spese intervento 01	258.496,94	262.599,00
Spese intervento 03	368.550,00	17.071,00
Irap intervento 07	20.206,46	16.431,00
Altre spese da specificare:		
<b>Totale spese personale (A)*</b>	<b>647.253,40</b>	<b>296.101,00</b>
<b>(-)Componenti escluse (B)**</b>		<b>39.639,00</b>
<b>(=)Componenti assoggettate al limite di spesa (A-B)</b>	<b>647.253,40</b>	<b>256.462,00</b>

5.9 L'incidenza della spesa complessiva impegnata per il personale sulla spesa corrente dell'Ente locale è pari a:		
- rendiconto 2011:	29,520	%
- rendiconto 2012:	33,300	%

In relazione a tali dati, l'Ente, nella prima risposta istruttoria, si è limitato ad osservare, in relazione al mancato rispetto del disposto di cui all'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006, che "l'aumento della spesa del personale è dovuta ad una sostituzione per maternità di una dipendente figura unica addetta all'anagrafe, elettorale e stato civile", mentre non è stata espressa alcuna osservazione sui dati sopra riportati. Di contro nella memoria illustrativa in vista dell'Adunanza (prot. n. 12726 del 7 novembre 2014), si è comunicato che "in relazione alla spesa di personale è stato riscontrato un errore materiale nei dati relativi al rendiconto 2008. In particolare l'importo di € 368.550,00 intervento 03 è errato perché le spese per intervento 03 sono state di € 18.999,69".

I dati da ultimo forniti dall'Ente, a loro volta, non corrispondono con i dati inseriti nel questionario relativo al menzionato rendiconto 2008:

6. La spesa per il personale impegnata nel 1 2008	NON RIENTRA				nei limiti di cui all'art. 1, comma 562
della legge 296/2006.					
Nella tabella deve essere indicata la spesa impegnata.					
	2004	2006	2007	2008	
Spese intervento 01	206.979,00	219.646,00	185.888,00	223.106,00	
Spese intervento 03					
Irap intervento 07	14.920,00	16.395,00	14.445,00	16.630,00	
Altre spese da specificare:					
<i>specificare</i>					
<i>specificare</i>					
<i>specificare</i>					
<b>Totale spese di personale</b>	<b>221.899,00</b>	<b>236.041,00</b>	<b>200.343,00</b>	<b>239.736,00</b>	
(-)Componenti escluse*	23.791,00	32.669,00	1.126,00	18.200,00	
(=)Componenti assoggettate al limite di spesa*	198.108,00	203.372,00	199.217,00	221.536,00	

Nell'ultima prospettazione dell'Ente, dunque, la voce "Totale spesa di personale" per il 2008 risulta pari ad € 277.496,63; tale voce non dovrebbe essere ulteriormente

ridotta perché nel Questionario 2012 e nelle note inviate dall'Ente non viene indicato alcun valore nella casella "Componenti escluse" della tabella 5.4 in esame. Tale valore (€ 18.200,00) è, però, recuperabile dalla relativa tabella del questionario 2008, con la conseguenza che la spesa parametro del 2008 risulterebbe pari ad € 259.296,63. Tale dato appare trovare conforto da un'elaborazione dei dati ricavabili dalla tabella da ultimo riportata.

Ne deriva che l'Ente appare rispettare, seppure con un margine ridottissimo, il predetto limite normativo. Si invita, al riguardo, l'Ente ad un'attenta verifica dei suddetti dati, al fine di superare le rilevate incongruenze. Considerati, altresì, i ristretti margini di manovra, la tendenza evidenziatesi nel 2012 ad un aumento della spesa di personale sulla spesa corrente e la sottoposizione, a partire dal 2013, dell'Ente alla disciplina del Patto di stabilità interno, il Comune deve valutare l'adozione di misure atte al contenimento prospettico di tale tipologia di voci di spesa. Com'è noto, infatti, la Legge finanziaria per il 2007 ha introdotto una nuova ed analitica disciplina in ordine agli obblighi che i Comuni devono osservare al fine di concorrere al rispetto dei vincoli di finanza pubblica che la Repubblica italiana (art. 114 Cost.) è tenuta ad osservare per assicurare il rispetto del Patto di stabilità e crescita tra gli Stati membri dell'Unione europea, in attuazione dell'art. 104 del Trattato di Maastricht. Attualmente, in forza del disposto di cui all'art. 31, comma 1, della Legge n. 183/2011, tutti i Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti - nella formazione del bilancio e nella gestione della procedura di entrata e di spesa - sono tenuti ad osservare i vincoli che vanno sotto il nome di Patto di stabilità interno (art. 1, comma 138, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266). In particolare, il comma 557 dell'art. 1 della finanziaria 2007 (art. 1 della Legge 296/2006) impone il principio della riduzione tendenziale della spesa complessiva per il personale; tale ultimo obbligo di contenimento, peraltro, è assistito da una specifica norma "secondaria", che prevede, in caso di violazione del precetto, uno specifico divieto di assunzione (comma 557-ter).

### **Anticipazioni di tesoreria**

**3.** Come già affermato da questa Sezione (ex plurimis deliberazione del 18 luglio 2013, n. 314), l'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine, cui l'ente ricorre per far fronte a momentanei problemi di liquidità e può essere ottenuta previa richiesta corredata da una delibera di Giunta. Sulla somma concessa in anticipazione maturano interessi passivi per il periodo nel quale essa viene effettivamente utilizzata. Si tratta di una misura eccezionale, cui l'ente dovrebbe ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità. Con specifico riferimento a tale profilo, l'Ente appare evidenziare una prolungata e, ormai sistematica, sofferenza di cassa. Il fenomeno, infatti, non si è verificato per la prima volta nel 2012, ma è



riscontrabile anche nei due anni precedenti; a ciò si aggiunge che, nel 2013, in base ai dati acquisiti nel corso dell'istruttoria sopra richiamata, si è evidenziato un ancor più prolungato ricorso a tale strumento, essendo stato l'importo dell'anticipazione pari a € 139.944,88 a fronte di un importo 2012 pari ad € 13.218,91. Tale fattispecie merita, dunque, di essere segnalata all'attenzione del Consiglio comunale, poiché l'esistenza di squilibri nella gestione di cassa può costituire un elemento di criticità nel quadro di una sana gestione finanziaria. È noto che il ricorso a tale forma d'indebitamento, soprattutto se reiterata nel tempo come in questo caso, oltre a produrre aggravio finanziario per l'ente, potrebbe costituire il sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza e, nei casi più gravi, configurare una violazione del disposto dell'art. 119 Cost. che consente di ricorrere al debito solo per finanziare spese di investimento.

### **Superamento del limite di spesa per studi e consulenze**

4. Dall'esame della relazione trasmessa dall'Organo di Revisione del comune di Isola Dovarese sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2012 è emerso il superamento del limite di spesa per studi e consulenze, previsto dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010. Più nel dettaglio, sono stati indicati dall'Ente nel relativo questionario i seguenti valori:

Tipologia spesa	Rendiconto 2009 (Impegni)	Riduzione disposta	Limite di spesa	Rendiconto 2012
<b>Studi e consulenze</b>	21.263,75	80%	4.252,75	17.942,00
<b>Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza</b>	960,56	80%	192,11	480,00
<b>Sponsorizzazioni</b>	0,00	100%	0,00	0,00
<b>Missioni</b>	2.600,00	50%	1.300,00	500,00
<b>Formazione</b>	1.000,00	50%	500,00	0,00
<b>Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture</b>	1.520,00	20%	1.216,00	1.285,00
<b>TOTALE</b>	27.344,31		7.460,86	20.207,00

Dalla tabella si evince chiaramente il mancato rispetto del tetto previsto, anche tenendo conto dei principi espressi dalla Corte costituzionale con sentenze n. 182/2011 e n. 139/2012: emerge, infatti, anche un significativo sfioramento del tetto complessivo previsto dalla normativa in esame. Le motivazioni al riguardo addotte dall'Ente non appaiono superare la criticità in esame.

Giova, infatti, preliminarmente ricordare, alla luce delle indicazioni offerte dalla Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione n.6/2005, che sono incarichi di consulenza quelli volti ad acquisire da un soggetto esperto un giudizio su una determinata questione, mentre sono incarichi di studio quelli volti a ricercare

soluzioni su questioni inerenti alla attività di competenza della amministrazione conferente (in tal senso anche il D.P.R. 338/1994) e sono incarichi di ricerca (in base ad un programma definito dalla amministrazione) quelli volti ad individuare norme o documenti e/o a ricostruire eventi o situazioni. La Corte dei conti, sia a livello centrale che a livello regionale, sia in sede di controllo che in sede giurisdizionale, con numerose deliberazioni e sentenze, ha dedicato particolare attenzione agli incarichi di studio, ricerca e consulenza in virtù degli evidenti e rilevanti riflessi sulla spesa pubblica degli stessi. Pur essendo state approvate in un quadro normativo diverso da quello attuale, rivestono tuttora una particolare utilità per una adeguata conoscenza della fattispecie in esame la già richiamata deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n.6/CONTR/2005 e la deliberazione della Sezione delle Autonomie n.6/SEZAUT/2008. Venendo al quadro normativo di riferimento, come di recente evidenziato (cfr. delibera Sezione Puglia n. 131/PAR/2014) l'art.6, co.7, del D.L. 78/2010, con l'espresso fine di valorizzare le professionalità interne, seguendo una linea ormai consolidata (es. art.1, co.11, legge 311/2004), anche per i Comuni, prevede che, a decorrere dall'anno 2011, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza (anche conferiti a dipendenti pubblici) non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nell'anno 2009. Con riferimento a tale norma, la Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n.7/CONTR/2011, ha chiarito che il concetto di "spesa sostenuta nell'anno 2009" deve riferirsi alla spesa programmata per la suddetta annualità e che le spese alimentate con risorse provenienti da enti pubblici o privati estranei all'ente devono essere escluse dal computo. Successivamente, con sentenza n.139/2012, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art.6 del D.L. 78/2010 (e, quindi, anche della norma in argomento), la Corte costituzionale ha affermato che i tagli disposti dal legislatore non operano per gli enti locali in via diretta, ma solo come disposizioni di principio. Quindi, una volta determinato il volume complessivo delle riduzioni da effettuare (tra le spese da ridurre ai sensi del citato art.6 figurano anche quelle per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza, sponsorizzazioni, missioni, formazione e acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture), ogni ente ha la possibilità di decidere su quali voci effettuarle, senza sottostare ai vincoli specifici stabiliti dal menzionato art.6. La normativa descritta successivamente è stata implicitamente modificata. L'art.1, co.5, del D.L. 101/2013, infatti, anche per gli enti locali, ha stabilito che la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza (anche conferiti a dipendenti pubblici) non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80% del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75% dell'anno 2014, così come determinati dalla applicazione dell'art.6, co.7, del D.L. 78/2010 sopra riportato. In sostanza, il legislatore ha ulteriormente ridotto il limite di spesa precedentemente previsto dal citato art.6, co.7: in rapporto alla spesa sostenuta nell'anno 2009, infatti, il nuovo limite è pari

al 16% (80% del 20%) per l'anno 2014 e al 15% (75% del 20%) per l'anno 2015. Appare doveroso evidenziare sin d'ora che anche all'art.1, co.5, del D.L. 101/2013 occorre dare una lettura conforme a quanto espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n.139/2012. Pertanto, anche tale taglio disposto dal legislatore non opera per gli enti locali in via diretta, ma solo come disposizione di principio. Quindi, ancora una volta, determinato il volume complessivo delle riduzioni da effettuare, ogni ente ha la possibilità di decidere su quali voci effettuarle, senza sottostare a vincoli specifici. La necessità di leggere l'art.1, co.5, del D.L. 101/2013 alla luce della sentenza della Corte costituzionale n.139/2012 deriva non solo dalla evidente omogeneità esistente tra le due norme, ma anche dall'espresso rinvio operato dallo stesso art.1, nel quantificare il limite di spesa, all'applicazione dell'art.6, co.7, del D.L. 78/2010. Una nuova modifica alla disciplina relativa al conferimento degli incarichi in esame è stata disposta dall'art.14 del D.L. 66/2014 (convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89) il quale ha previsto, anche per gli enti locali, confermando espressamente i limiti derivanti dalle vigenti disposizioni e, in particolare, le disposizioni prima riportate (art.6, co.7, del D.L. 78/2010 e art.1, co.5, del D.L. 101/2013), a decorrere dall'anno 2014, un ulteriore limite di spesa rapportato non più alla spesa precedentemente sostenuta per la medesima ragione ma alla spesa per il personale dell'ente che conferisce l'incarico (1,4% se la spesa del personale è superiore a 5 milioni di euro, 4,2% se la spesa è pari o inferiore). In pratica, consolidando l'orientamento restrittivo seguito costantemente negli ultimi anni, il legislatore ha ritenuto di limitare, sempre sotto il profilo della spesa ma in modo diverso dal passato, la possibilità di conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca: ai limiti basati sulla spesa storica si affiancano quelli derivanti dal rapporto delle relative spese con le spese del personale. Tale ultimo limite di spesa risulta non interessato dalla sentenza della Corte costituzionale n.139/2012 e può considerarsi aggiuntivo e non sostitutivo rispetto a quelli precedentemente stabiliti.

Il rispetto dei limiti di spesa ora richiamati costituisce un principio di coordinamento della finanza pubblica, al quale gli enti debbono dare concreta attuazione, senza alcuna possibilità di deroga, come si evince chiaramente dalla circostanza che per espressa previsione legislativa la violazione dei limiti previsti dai commi 7 (incarichi e consulenze), 12 (missioni), 13 (formazione) "costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale". Ne deriva consequenzialmente che poiché, come ora visto, il superamento dei limiti di spesa relativamente alla voce "studi e consulenze", costituisce per espressa previsione legislativa danno erariale, la presente delibera va trasmessa alla Procura regionale in sede per le valutazioni di competenza.

Notevole scostamento tra accertato e riscosso con riferimento al recupero dell'evasione tributaria

5. Dall'esame del questionario è emerso un elevato scostamento tra accertato (€ 2.997,80) e riscosso (€ 547,80) in materia di recupero dell'evasione tributaria. Tale dato è ancor più evidente se si guarda ai dati 2011 (accertato € 20.300,00 e riscosso € 0) Secondo l'ente ciò dipenderebbe, per l'esercizio 2012, dal ricorso presso la commissione tributaria provinciale di 2 società di leasing. La giustificazione dell'Amministrazione suscita talune perplessità in ordine all'attendibilità delle stime di entrata ed alla conseguente opportunità di mantenimento dei relativi residui, specie alla luce del dato 2011. Ciò posto, pur prendendo atto delle giustificazioni addotte dall'Amministrazione, si segnala che tale scostamento, qualora si presenti in forma reiterata, può compromettere il rispetto degli equilibri di bilancio connessi ad un andamento degli accertamenti e degli impegni che, se caratterizzati da veridicità ed attendibilità dovrebbe garantire una soddisfacente condizione di liquidità. Si rimarca quanto sopra segnalato affinché l'Ente ponga in essere eventuali decisioni volte a migliorare la situazione degli incassi e a consentire di avere un quadro quanto più veritiero possibile degli accertamenti e dei corrispondenti residui attivi, valutando con rigore e prudenza le somme da accertare e promuovendo processi di riaccertamento dei conseguenti residui.

6. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, la Sezione ritiene necessario segnalare le criticità rilevate, e di seguito richiamate, al fine di evitare che la loro mancata correzione possa causare nel tempo una gestione non economica delle risorse ovvero situazioni di squilibrio. Si ritiene peraltro sufficiente e congruo riservarsi le verifiche sull'osservanza delle predette indicazioni nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo che verranno eseguite sul rendiconto per l'esercizio finanziario 2013.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, con riguardo al Comune di Isola Dovarese

#### **ACCERTA**

- ❖ una situazione strutturale di illiquidità e di ricorso all'indebitamento a breve;
- ❖ il superamento del limite di spesa per studi e consulenze, previsto dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010;
- ❖ un elevato scostamento tra accertato e riscosso in materia di recupero dell'evasione tributaria;

#### **INVITA**

- ❖ l'Amministrazione a porre in essere misure idonee a superare le criticità sopra evidenziate, anche relativamente alla corretta esposizione dei dati relativi alle

spese di personale effettivamente sostenute (rendiconti 2008 e 2012) e a comunicare alla Sezione le iniziative al riguardo adottate;

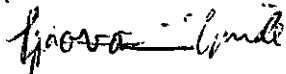
### DISPONE

- la trasmissione, a mezzo sistema Siquel o altri mezzi di comunicazione telematica, della presente pronuncia
  - ai revisori dei conti;
  - al sindaco del Comune e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;
- che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato nell'adunanza pubblica del giorno 11 novembre 2014.

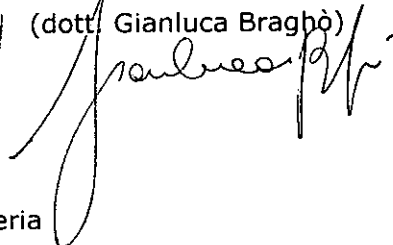
Il Magistrato Estensore

(dott. Giovanni Guida)



Il Presidente f.f.

(dott. Gianluca Braghò)



Depositata in Segreteria

Il 11 DIC 2014

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

