

Del. N. 38/2010 VSG



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Silvio AULISI	Presidente
- Cons. Paolo SCARAMUCCI	Componente
- Cons. Paolo PELUFFO	Componente
- Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
- Primo Ref. Alessandra SANGUIGNI	Componente
- Primo Ref. Laura D'AMBROSIO	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 modificato in data 19 giugno 2008;

VISTE le deliberazioni n. 183-bis/2006 e n. 1/2008, con le quali la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha approvato, con i relativi allegati, il Manuale delle funzioni della Sezione regionale di controllo per la Toscana;

VISTA la deliberazione n. 33/CONTR/PRG/07 del 14 novembre 2007, con la quale le Sezioni Riunite della Corte dei Conti hanno definito il quadro programmatico, i criteri e gli indirizzi di coordinamento del controllo successivo sulla gestione per il 2008;

VISTE le deliberazioni n. 128/2008, n.11/2009 e la deliberazione 51/2009, con le quali la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha approvato il Programma di lavoro, con riferimento al controllo in materia di enti autonomi territoriali individuando, fra gli enti da sottoporre a verifica, il Comune di Campi Bisenzio;

VISTI i risultati dell'istruttoria condotta dal magistrato relatore Primo Referendario Alessandra Sanguigni e preso atto delle osservazioni in tale sede e in corso di adunanza formulate dall'Amministrazione;

DATO ATTO inoltre in data 05 marzo 2010 la Sezione, in camera di consiglio presieduta dal Presidente dott. Silvio Aulisi, ha proceduto alla deliberazione della relazione conclusiva dell'istruttoria di controllo sulla gestione 2008;

VISTA la nota prot. n. 1374/2010 del 08/03/2010, con cui il Presidente ha trasmesso al Sindaco del Comune di Campi Bisenzio copia della relazione conclusiva dell'istruttoria di controllo, comunicando la data di discussione, in adunanza pubblica, e di approvazione della stessa;

UDITO, nell'adunanza pubblica del 24 marzo 2010, il relatore, Primo Referendario Alessandra Sanguigni;

PRESENTI, in rappresentanza dell'Ente, il Sindaco, il Direttore Generale e il Presidente del collegio dei Revisori;

UDITI in particolare, il Sindaco, il quale pur rappresentando e fornendo elementi di supporto non chiarisce in modo del tutto esaustivo le criticità riscontrate nell'ambito del referto;

DELIBERA

- di approvare in via definitiva la relazione avente ad oggetto la "verifica sulla sana gestione finanziaria del Comune di Campi Bisenzio per l'anno 2008";
- di prevedere che il Comune stesso riferisca, entro il termine di sei mesi, sulle misure correttive adottate o in corso, relativamente ad alcuni specifici argomenti, evidenziati nella relazione.

DISPONE

che la relazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente del Consiglio del Comune e che copia di essa sia inviata al Sindaco stesso ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana.

Così deciso in Firenze nella Camera di Consiglio del 24 marzo 2010.

il Presidente
f.to Silvio Aulisi

Il Relatore

f.to I Ref. Alessandra Sanguigni

Depositata in Segreteria il 29 marzo 2010

Il Direttore della Segreteria
f.to Pier Domenico Borrello



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**VERIFICA SULLA GESTIONE FINANZIARIA
DEGLI ENTI LOCALI**

COMUNE di CAMPI BISENZIO (FI)

Esercizio finanziario 2008

Relazione al Consiglio comunale
(ai sensi dell'art. 7 della Legge 5 giugno 2003, n. 131)

PRESIDENTE:

Presidente di Sezione Silvio AULISI

COMPONENTI:

Consigliere	Gianfranco BUSSETTI	
Consigliere	Paolo SCARAMUCCI	
Consigliere	Paolo PELUFFO	
Consigliere	Graziella DE CASTELLI	
I° Ref.	Alessandra SANGUIGNI	Relatore
I° Ref.	Laura D'AMBROSIO	

Analisi economico finanziaria e supporto informatico ed amministrativo:
Collaboratore amministrativo Franca Brilli

INDICE

Introduzione

Il percorso selettivo

La metodologia di indagine

1. **Il quadro ricognitivo generale dell'ente.**
 - 1.1. Profilo demografico territoriale ed economico
 - 1.2. Quadro normativo: 1.2.1. Lo Statuto; 1.2.2 Il Regolamento di contabilità; 1.2.3 Il Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi;
 - 1.3. Struttura organizzativa dell'ente;

2. **Il sistema dei controlli interni.**
 - 2.1 La disciplina regolamentare dei controlli nell'ente
 - 2.2 La realtà fattuale dei controlli
 - 2.3 L'organo di revisione economico-finanziaria;
 - 2.4 Esiti del monitoraggio ai sensi art.1, comma 166 della legge finanziaria 2006

3. **Il sistema contabile dell'ente**
 - 3.1 Le linee programmatiche
 - 3.2 La Relazione previsionale e programmatica;
 - 3.3 Il Bilancio di previsione;
 - 3.4 Il Bilancio pluriennale;
 - 3.5 Gli altri strumenti di programmazione;
 - 3.6 PEG;
 - 3.7 Lo stato di attuazione dei programmi, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, variazioni di bilancio e variazione di assestamento generale del bilancio;
 - 3.8 Il Rendiconto della gestione;
 - 3.9 Il sistema delle scritture contabili dell'ente
 - 3.10 Verifica delle regole di contabilizzazione e della rappresentatività delle scritture contabili.

4. **Equilibri di bilancio.**
 - 4.1 La costruzione degli equilibri;
 - 4.2 L'equilibrio di parte corrente;
 - 4.3. L'equilibrio di parte capitale;

5. **Analisi della gestione.**
 - 5.1 Conto consuntivo
 - 5.2.1 Gestione di competenza: a) capacità di programmazione e capacità di realizzazione delle previsioni; b) capacità gestionale; c) indicatori finanziari;
 - 5.2.2 Analisi delle entrate e delle spese nella gestione di competenza: a) entrata corrente; b) entrate in conto capitale; c) spesa corrente – spesa di personale; d) spesa in conto capitale;
 - 5.3 Analisi della gestione dei residui;
 - 5.4 Il risultato della gestione di competenza e il risultato di amministrazione;
 - 5.5 Parametri di deficitarietà
 - 5.6 Conto Economico
 - 5.7 Conto del Patrimonio

6. **Patto di stabilità interno**
7. **Debiti fuori bilancio**
8. **Indebitamento.**
 - 8.1 Vincoli giuridici;
 - 8.2 Indebitamento a medio e lungo termine e sostenibilità del ricorso al credito;
 - 8.3 Indebitamento a breve termine
 - 8.4.. Strumenti finanziari derivati
9. **Gestione dei servizi pubblici ed organismi partecipati.**
10. **Incarichi**

Considerazioni conclusive.

Introduzione

Il legislatore ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sin dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20¹, un ruolo precipuo nei riguardi degli enti locali, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, valorizzato sia dalla riforma del titolo V della Costituzione² che dalle successive disposizioni legislative nazionali, quali norme di coordinamento della finanza pubblica: si ravvisa nel panorama normativo la funzione della Corte dei conti di garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico.

Nel nuovo quadro costituzionale, che riconosce pari dignità agli enti che compongono la Repubblica, la Corte dei conti, in particolare nelle funzioni di controllo esercitate dalle Sezioni regionali, svolge un ruolo collaborativo, nel pluralismo delle autonomie, sottolineato dal comma 7 dell'art. 7 della Legge 5 giugno 2003, n. 131³ e ribadito dalla Corte Costituzionale, sin dalla nota sentenza n. 29/1995 e da ultimo con la sentenza n. 267/2006, in cui viene enunciato che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti stessa, in quanto componenti dell'unitario sistema di controlli dell'Istituto nel suo complesso, possono perseguire l'ampio ambito di controllo, a fini di coordinamento dell'intera finanza pubblica nel rispetto dei vincoli comunitari.

Il citato comma 7 in primis individua l'ambito delle verifiche intestate alla Corte dei conti, che concernono il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e, in un più ampio spettro, attribuisce alle Sezioni regionali di controllo la verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma nonché nel complesso della sana gestione finanziaria degli enti locali e del funzionamento dei controlli interni. Le Sezioni riferiscono agli organi elettivi sull'esito del controllo.

¹ Art. 3, commi 4 e 7 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"

² Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"

³ Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ". Legge La Loggia.

Il controllo sulla gestione, nel pieno rispetto della "natura collaborativa" dello stesso, ha ad oggetto l'azione amministrativa e mira ad assicurare che l'uso delle risorse avvenga nella legalità, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia, economicità e buon andamento.

Nel delineato quadro normativo e giurisprudenziale, si inseriscono vieppiù nuovi recenti compiti attribuiti dal legislatore nazionale alle predette Sezioni. In particolare i commi 166 - 168, dell'art. 1, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, volto ad accertare se sussistano da parte degli enti locali comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, se abbiano conseguito il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Costituzionale: l'esito dei riscontri, che avvengono in contraddittorio attraverso apposite relazioni degli organi di revisione degli enti locali, sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, le Sezioni regionali di controllo adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive. La nuova funzione è stata avallata dalla Consulta, con la recente sentenza n. 179/2007, che ha affermato che il nuovo tipo di controllo è dichiaratamente finalizzato ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti locali, in funzione della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica.

Nella sua struttura, questa nuova forma di controllo amplia il quadro delle misure necessarie per garantire la sana gestione, in nuce nella citata legge La Loggia.

Nell'ambito del proprio programma per il 2009, relativo al controllo sulla gestione, la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha inserito l'indagine sulla gestione, relativa all'esercizio finanziario 2008, del comune di Campi Bisenzio.

Nel rispetto dell'autonomia degli enti nello svolgimento della loro attività, la connotazione del controllo collaborativo sopra delineata mira, quindi, a stimolare, nei confronti delle amministrazioni, processi di autocorrezione, sul piano delle decisioni, dell'organizzazione, della gestione e dei controlli interni: tutto ciò, individuando, negli organi elettivi delle comunità territoriali, nella autodeterminazione responsabile delle scelte che possano compiere, i destinatari dell'esito refertuale dell'attività magistratuale di controllo.

II Percorso selettivo

Nell'ambito della programmazione della propria attività sugli enti locali, questa Sezione con deliberazione n.128/2008 e n.11/2009 e ha approvato l'attività di controllo da svolgere sulla sana gestione finanziaria e sul funzionamento dei controlli interni nel corso dell'anno 2009, pervenendo all'individuazione degli enti da sottoporre alle verifiche.

La scelta degli enti interessati alle istruttorie di controllo sulla sana gestione finanziaria, ai sensi dell'art 7, comma 7 della legge 131/2003, ha riguardato, tra gli altri, anche il comune di Campi Bisenzio, in provincia di Firenze, atteso che l'ente è risultato destinatario di pronunce specifiche per gravi irregolarità contabili riscontrate, in particolare per disavanzo di amministrazione, e di numerose criticità, in sede di monitoraggio sui bilanci e sui rendiconti, esplicitato attraverso l'analisi dei questionari pervenuti alla Sezione dall'organo di revisione ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 168 della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006).

La Metodologia di indagine

La Sezione, nel controllo sulla gestione, al fine di verificare la sana gestione finanziaria dell'Ente, ha adottato il metodo collaborativo, sottolineato dalla Legge la Loggia e dalla giurisprudenza costituzionale, analizzando in contraddittorio i dati contabili e l'attività gestionale dell'amministrazione. La finalità del controllo non è sanzionatoria, bensì esso è volto a stimolare "processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative sia dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni" (Corte Costituzionale Sentenza n. 29/95), deve cioè tendere sempre alla promozione di azioni correttive in sede normativa e di alta amministrazione (Corte dei conti Sezioni Riunite-Delibera n.31/2005).

La verifica è stata condotta sulla base dei parametri di riferimento, dei criteri metodologici e degli indirizzi di coordinamento, definiti dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella menzionata delibera n.31 ed in coerenza con gli indirizzi fissati dalla Deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo N. 33/CONTR/PRG/07, del 14 novembre 2007 e con i principi contabili dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali.

La verifica sulla gestione dell'esercizio finanziario 2008 del Comune si esplica sui seguenti principali argomenti in ossequio al disposto dell'art. 7 della legge 131/2003 ed anche in linea con il Manuale delle funzioni di controllo della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Toscana -, avuto riguardo ai criteri relativi all'attività di controllo enucleati dalla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14:

- verifica di rispetto della vigente normativa in materia di finanza e contabilità pubblica, e di conformità ai postulati ed ai principi approvati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali;
- verifica del sistema dei controlli interni : osservanza del quadro normativo di cui al D.Lgs. 286/99 "riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" e delle disposizioni in materia dettate dal TUEL;
- formazione e mantenimento costante e strutturale degli equilibri di bilancio di parte corrente ed in conto capitale con riferimento anche al Patto di Stabilità Interno e all'indebitamento;
- analisi della programmazione strategica e dei correlati obiettivi programmatici; verifica e riscontro di alcuni indici relativi ai livelli di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;
- elementi sintomatici di criticità negli andamenti della gestione, quali ritardi nell'attuazione dei programmi o mancata utilizzazione dei fondi nonché verifica della capacità dell'ente di monitorare e riscontrare il raggiungimento degli obiettivi programmatici.

L'iter procedurale per lo svolgimento della verifica è stato contraddistinto dalla convocazione e successivo incontro con i rappresentanti dell'ente locale presso la Sezione Regionale, dalle richieste di invio della documentazione consistente nei fondamentali documenti di programmazione e del sistema informativo contabile, acquisiti anche nel corso dell'istruttoria, nell'ambito dei contatti intercorsi .

I limiti temporali della verifica hanno riguardato l'indagine sull'intera gestione 2008, con elementi relativi al 2009e per alcuni profili significativi, al fine di un riscontro e di una verifica comparata delle linee evolutive dei dati

anche finanziarie, economiche e patrimoniali del Comune, la verifica è stata estesa anche agli esercizi precedenti.

L'analisi è stata condotta seguendo in generale le indicazioni contenute nel "Manuale delle funzioni di controllo" della Sezione, con gli opportuni adattamenti, tenuto conto delle caratteristiche strutturali del Comune oggetto di indagine e delle verifiche a tutto campo che hanno permesso di approfondire i vari temi.

Inoltre, sono state utilizzate le relazioni dei revisori, sul bilancio di previsione e sul rendiconto, redatte in coerenza con le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei Conti secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 166 della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006), inviate alle Sezioni regionali. I questionari trasmessi contengono elementi che rientrano nei contenuti della verifica della Sezione. Di conseguenza si è tenuto conto, nel predisporre la presente analisi, anche delle suddette relazioni.

CAPITOLO I - IL QUADRO RICOGNITIVO GENERALE DELL'ENTE

1.1 Profilo demografico, territoriale ed economico

Il presente capitolo è finalizzato ad inquadrare l'ente sulla base delle caratteristiche generali, territoriali, economiche, normative ed organizzative.

Preliminarmente, si illustra un sintetico panorama ricognitivo generale dell'ente, che attiene sia al profilo territoriale e demografico, sia al profilo economico.

Il Comune estende il suo territorio⁴ per una superficie di 28,62 Km².

La popolazione, al 31-12-2006, risulta di n.41.360 abitanti, in numero maggiore rispetto al precedente anno.

Un quadro schematico dei dati desunti dalla relazione previsionale e programmatica 2008-2010 è riportato nella seguente tabella.

Tabella n.1.

Quadro ricognitivo generale - Anno 2008	
Popolazione (ultimo censimento 2001)	37.249
Popolazione al 31/12/2005	41.061
Popolazione al 31/12/2006	41.360
Di cui: maschi	20.349
Femmine	21.011
Età prescolare 0/6	3.150
Territorio (km ²)	28,62
Densità demografia per km ²	1445
Strade provinciali e statali (km)	14
Strade comunali (km)	130
Strade vicinali (km)	0
Autostrade (km)	15
Scuole:	
Asili nido	2
Scuole materne	13
Scuole elementari	10
Scuole medie	4
Strutture residenziali per anziani	0
Rete fognaria mista(km)	15
Rete acquedotto (Km)	134
Servizio idrico integrato	sì
Aree verdi, parchi e giardini (ha) e n.	n.90 per ha 155 nel 2007; n.96 per ha 160 nel 2008, previsione di aumento nel 2009-2010
Raccolta rifiuti differenziata	sì
Rete gas (km ²)	87 nel 2007; 95 nel 2008 -2010
Pressione tributaria locale pro-capite	

Fonte: Corte dei Conti su relazione previsionale e programmatica 2008-2010

⁴ E' distinto nelle seguenti località: Capalle, Il Rosi, La Villa, Sant'Angelo a Lecore, San Cresci, San Donnino, San Giusto, San Lorenzo, Santa Maria, San Martino, San Piero a Ponti, Santo Stefano.

Il comune, secondo quanto descritto nella relazione previsionale e programmatica, è caratterizzato da dinamismo imprenditoriale nel settore industriale e nel terziario.

1.2 Quadro normativo

Si espone un quadro sintetico sui contenuti principali dello Statuto, del Regolamento di contabilità e del Regolamento di Organizzazione degli uffici e dei servizi, anche al fine di definire un'analisi generale riguardante la normativa, l'organizzazione dell'ente, l'effettività del sistema dei controlli interni e delle caratteristiche funzionali del sistema informativo – contabile.

Nella cornice dei noti principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, lo Statuto è considerato elemento centrale della disciplina dell'organizzazione dell'ente territoriale e deve essere lo strumento normativo basilare per l'ente. La L.131/2003, in attuazione delle nuove norme costituzionali, individua confini precisi, prevedendo che lo Statuto debba essere "in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica" e nel pieno rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'art. 117 co.2 lett.p).

L'ente si è dotato di strumenti normativi e regolamentari espressamente previsti dal TUEL che stabiliscono le norme fondamentali dell'ente. Si richiamano sinteticamente le principali fonti normative.

Attraverso lo Statuto il Comune ha esercitato la propria autonomia normativa in ordine all'esercizio delle funzioni, alle attribuzioni degli organi, alle forme di garanzia e di partecipazione dei cittadini, all'organizzazione, all'attività di programmazione e controllo, nonché alla gestione dei servizi pubblici. Il Consiglio comunale ha approvato lo Statuto con deliberazione pubblicata sul supplemento n. 143, Parte Seconda, al B.U.R.T. n. 36 del 5 settembre 2001, e successivamente integrato con deliberazione n. 204 del 20 dicembre 2004.

Il Regolamento di contabilità è stato approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 83 del 28 aprile 1997 e successivamente modificato con le deliberazioni n. 223 del 27 ottobre 1997 e n. 36 del 11 maggio 2006.

Il Regolamento dei Servizi e degli Uffici è stato approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 342 del 23.10.2001- e modificato più volte con le deliberazioni n. 386 del 29/11/2001 - n. 115 del 20/06/2007 -

n. 112 del 20/06/2008 - n. 216 del 27/11/2008 - ed infine n. 159 del 18/06/2009

Il prospetto seguente riporta gli atti normativi e i due principali regolamenti adottati dall'Ente nell'esercizio della propria autonomia amministrativa, gestionale e contabile.

II quadro normativo dell'ente – i documenti		
Atti	Provvedimenti	Ultimo aggiornamento
Statuto	Publicato su supplemento n. 143, Parte Seconda, al B.U.R.T. n. 36 del 5 settembre 2001	C.C n. 204 del 20 dicembre 2004
Regolamento di contabilità	C.C. n. 83 del 28 aprile 1997	C.C. n. 36 del 11 maggio 2006
Regolamento dei Servizi e degli Uffici	G.C. n.342 del 23.10.2001	G.C. n. 159 del 18/06/2009

Fonte: Corte dei Conti su documenti forniti dall'ente

1.2.1 Lo Statuto

Lo Statuto del Comune è composto da VIII titoli e da 80 articoli.

Il principio di autonomia e di sussidiarietà sono richiamati quale principi ispiratori del quadro normativo contenuto nello Statuto e dell'attività dell'ente.

Lo Statuto riconosce i diritti di partecipazione e di informazione della cittadinanza, e favorisce la cooperazione sociale e le libere forme associative ed organismi operanti sul territorio. Disciplina, in via generale, con rinvio ad appositi regolamenti, gli organi istituzionali, l'organizzazione degli uffici, l'attività di programmazione e di controllo e la contabilità dell'ente. Infine, delinea il panorama delle forme di gestione dei servizi pubblici.

Sono stati adottati numerosi regolamenti, ai quali rinvia lo Statuto, nelle materie di Ambiente, Casa e Territorio- Attività Istituzionale e Partecipazione- Economia, Impresa e Commercio - Organizzazione dei servizi comunali - Sanità e Sociale - Scuola e Istruzione - Sport e Tempo libero - Tasse e Tributi - Trasporti e Viabilità- Patrimonio Comunale⁵.

Si sottolinea, nell'ambito dei profili normativi affrontati dallo Statuto, l'ottica programmatica, e l'importanza di significativi elementi di integrazione fra le strutture dell'ente, che ispira l'azione amministrativa dell'Ente e la connessa ottica del controllo dei risultati, volto "a realizzare i criteri di efficienza e di efficacia nell'azione amministrativa."

⁵ Nella materia si richiama il regolamento per l'alienazione dei beni immobili.

Nel Titolo dedicato, sono disciplinati le competenze ed attribuzioni ed il funzionamento degli organi di governo.

Si richiama l'attenzione, al riguardo, sulle disposizioni di cui all'art.44, e sulla necessità di provvedere alla modifica delle stesse, in conformità alla disciplina nazionale delle indennità e dei gettoni di presenza di recente modificata.

La legge finanziaria 2008 (L.244/2007), all'art. 2, comma 25⁶, ha disegnato un nuovo quadro giuridico della materia, peraltro inciso da ulteriori recentissime correzioni, introducendo modifiche all'art 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000 -TUEL, incidendo profondamente sulla preesistente normativa, dettando quindi una disciplina sostanzialmente diversa in ordine alla corresponsione delle indennità e dei gettoni di presenza.

In breve, come ampiamente esposto nel parere di questa Sezione n.24 P/2008, in base al combinato disposto del novellato comma 8 lettera c) e del comma 11 dell'art. 82 del TUEL –sostituito dal citato art.2 co.25 L.F. 2008 e modificato ulteriormente dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla legge di conversione 6 agosto 2008,n. 133- non sussiste più, a decorrere dal 1.1.2008, la possibilità di incremento dei gettoni di presenza, e per i consiglieri la facoltà di optare per l'indennità di

⁶Art.2, comma 25. All'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. I consiglieri comunali, provinciali, circoscrizionali, limitatamente ai comuni capoluogo di provincia, e delle comunità montane hanno diritto a percepire, nei limiti fissati dal presente capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni. In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente in base al decreto di cui al comma 8. Nessuna indennità è dovuta ai consiglieri circoscrizionali.»;

b) i commi 4 e 6 sono abrogati;

c) al comma 8, la lettera c) è sostituita dalla seguente:

«c) articolazione dell'indennità di funzione dei presidenti dei consigli, dei vice sindaci e dei vice presidenti delle province, degli assessori, in rapporto alla misura della stessa stabilita per il sindaco e per il presidente della provincia. Al presidente e agli assessori delle unioni di comuni, dei consorzi fra enti locali e delle comunità montane sono attribuite le indennità di funzione nella misura massima del 50 per cento dell'indennità prevista per un comune avente popolazione pari alla popolazione dell'unione di comuni, del consorzio fra enti locali o alla popolazione montana della comunità montana»;

d) al comma 11, il primo periodo è sostituito dai seguenti: «Le indennità di funzione, determinate ai sensi del comma 8, possono essere incrementate con delibera di giunta, relativamente ai sindaci, ai presidenti di provincia e agli assessori comunali e provinciali, e con delibera di consiglio per i presidenti delle assemblee. Sono esclusi dalla possibilità di incremento gli enti locali in condizioni di dissesto finanziario fino alla conclusione dello stesso, nonché gli enti locali che non rispettano il patto di stabilità interno fino all'accertamento del rientro dei parametri. Le delibere adottate in violazione del precedente periodo sono nulle di diritto. La corresponsione dei gettoni di presenza è comunque subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni; il regolamento ne stabilisce termini e modalità» e il terzo periodo è soppresso

funzione, al posto del gettone di presenza e quindi di percepire tale l'indennità.

L'ente ha precisato che le norme statutarie e regolamentari di riferimento sono disapplicate e già dal 2008 non viene corrisposta alcuna indennità ai consiglieri comunali ma solo un gettone di presenza. L'ente ha riferito di essersi anche adeguato al parere di questa Sezione in merito al divieto di corresponsione del gettone per le sedute della conferenza dei capigruppo

Suscita perplessità, infine, in termini di legittimità, e di coerenza con le disposizioni sul rimborso delle spese legali, la previsione di cui all'art.44 co.4 , in base alla quale il Comune assicura l'assistenza legale ai Consiglieri, agli Assessori, al Sindaco, nonché a tutti i soggetti che agiscono in rappresentanza dell'ente, in procedimenti di responsabilità civile e penale e, "potrà" esercitare la rivalsa ove ne ricorrano i presupposti, in caso di soccombenza ovvero in caso di dichiarazione di "colpevolezza" accertata con sentenza definitiva.

I dubbi attengono alla previsione di possibilità, invece dell'obbligo, di esercizio della rivalsa, nel caso di colpevolezza. Il C.C.N.L. del 14 settembre 2000, all'art.28 intitolato patrocinio legale prevede che "il Comune, a tutela dei propri diritti e interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio, assumerà a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interessi, ogni genere di difesa sin dall'apertura del procedimento, facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimento in caso di condanna esecutiva per dolo o colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa.

Come noto, la giurisprudenza ha esteso il beneficio anche agli amministratori, ma per tutti ha preteso che fossero soddisfatte tutte le condizioni, soggettive ed oggettive, prescritte dalla norma per il sorgere del diritto dell'amministratore o del dipendente verso l'Amministrazione al rimborso delle spese sostenute nell'esercizio del diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione (cfr, fra le altre, Consiglio di Stato, Sezione IV sentenza n. 2041 del 29.4.2005).

Appare quindi diverso sia l'ambito dell'elemento soggettivo (solo dolo o colpa grave) sia l'ambito discrezionale dell'ente, in ordine alla decisione di

rimborso. Peraltro appare invece conforme alla legge il disposto dell'art.33 co.7 del Regolamento dei Servizi e degli Uffici.

L'ente ha assicurato che opererà, qualora si verificasse la fattispecie, in conformità all'art.33 sopra citato.

In conclusione, prendendo atto di quanto asserito in istruttoria, si ritiene comunque utile apportare modifiche formali, in particolare in ordine alle disposizioni dello Statuto relative alle indennità ed ai gettoni di presenza degli Organi istituzionali alla luce delle disposizioni normative che hanno rideterminato il sistema delle indennità ed in ordine alle norme sul patrocinio legale.

1.2.2 Il regolamento di contabilità

Il regolamento di contabilità del Comune consta di 84 articoli, suddivisi in XIII capi. Nel complesso risulta coerente con il Tuel ed i principi contabili.

Il regolamento disciplina in modo dettagliato le funzioni e l'organizzazione del Servizio finanziario, individuando i relativi compiti di coordinamento ed operativi, nel sistema di bilancio. Configura i rapporti del Servizio con l'organo esecutivo e con i singoli responsabili di settore. È puntuale anche la scansione e la connessione delle fasi di programmazione annuale e pluriennale e di gestione ed il coordinamento, da parte del Servizio, di tutte le strutture dell'ente sotto il profilo finanziario. E' previsto infine l'affidamento, al citato Servizio, anche della cura dei rapporti finanziari e gestionali con consorzi e società di capitale che gestiscono i servizi pubblici dell'ente (art. 10).

Il regolamento disciplina le procedure e le modalità di formazione dei documenti previsionali, di gestione del bilancio e di rendicontazione; fissa gli elementi e le procedure relative alla gestione del bilancio e disciplina fra l'altro il servizio di tesoreria, gli agenti contabili, nonché la funzione di revisione economico-finanziaria nell'Ente.

Il Regolamento disciplina, infine, i compiti e le finalità del controllo di gestione affidando ad un nucleo di valutazione la predisposizione degli strumenti refertuali.

Gli strumenti "contabili" del sistema di bilancio, come evidenziato nei successivi capitoli della presente relazione, sono stati analizzati singolarmente nella loro effettività, con il precipuo scopo di rilevarne la

conformità sia al sistema normativo, sia ai principi contabili, nonché con l'intento di verificarne l'adeguatezza rispetto alla corrispondente funzione e alle specifiche esigenze dell'ente stesso.

1.2.3 Il regolamento dei servizi e degli uffici

Lo Statuto, negli art.48 e segg., prevede che il Comune, con il regolamento dei servizi e degli uffici, stabilisca le norme generali per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici, tenendo conto delle esigenze dell'utenza, della massima valorizzazione delle risorse umane e della necessaria flessibilità nell'utilizzo del personale, ed in particolare disciplini l'articolazione strutturale dell'ente e le dotazioni organizzative.

I principi cardine sono individuati nella separazione fra indirizzo politico ed attività gestionale, nella responsabilità e professionalità dei dipendenti, nella corretta distribuzione dei carichi di lavoro ed ancora nella razionalità dei sistemi informativi ed informatici. L'ottica complessiva volge ad assicurare la qualità dei servizi, ed ogni responsabile di settore deve adottare tecniche di analisi sistematica delle qualità, anche con l'utilizzo di modalità di rilevazione della soddisfazione dell'utenza.

Il regolamento detta disposizioni anche in ordine ai procedimenti per l'accesso al lavoro, in ordine alle tipologie di selezione ed alle procedure interne da seguire.

Viene individuata la struttura organizzativa del Comune, con la previsione di una sua articolazione in unità organizzative dotate di un diverso grado di autonomia e complessità: settori, servizi, uffici e strutture di progetto temporanee e finalizzate a particolari necessità ed obiettivi. Sono previste anche strutture poste alle dirette dipendenze del sindaco e la conferenza dei dirigenti, al fine di realizzare un maggior coordinamento tra i vari livelli funzionali dell'ente.

Il Settore costituisce l'unità organizzativa di più ampia dimensione, e ad esso sono attribuite funzioni programmatiche organizzative e gestionali finalizzate a raggiungere gli obiettivi.

Le figure di responsabilità organizzativa sono individuate nel Direttore generale, nel Segretario comunale, nel vice segretario, solo eventuale, e nei responsabili di settore -figure dirigenziali- e responsabili di servizio interno.

La disciplina dell'affidamento degli incarichi esterni è rinvenibile nelle nuove disposizioni del regolamento sugli incarichi, emanate in ossequio alla

legge, deliberato dalla Giunta Comunale con atto n. 191 del 24.10.2008, in ordine al quale la Sezione non ha espresso particolari osservazioni critiche.

Particolarmente significativa è la parte dedicata alla dotazione organica, che presuppone che l'ente adotti il piano triennale del fabbisogno di personale e, prima dell'approvazione del bilancio preventivo, il Piano annuale del fabbisogno.

Il titolo IV riguarda anche la disciplina del rapporto di lavoro, l'inquadramento del personale, le mansioni, i profili professionali e la progressione interna, la mobilità dei dipendenti. Per gli istituti devoluti alla fonte contrattuale nazionale e decentrata integrativa, si raccomanda di valutare la compatibilità delle disposizioni regolamentari con la disciplina contrattuale e con le superiori disposizioni legislative vigenti, ove il legislatore ha posto limiti e vincoli in materia di personale⁷.

Infine si pone l'attenzione sull'art.33 comma 9 del regolamento, in cui è prevista la copertura assicurativa per i propri dipendenti, norma da valutare e riformulare alla luce della costante giurisprudenza della Corte dei conti sul danno all'erario e dell'intervento legislativo di cui all'art. 3 comma 59 della LF 2008, disposizione che riguarda direttamente attività di organi⁸, che prevede la nullità del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. E' sancita per i contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa la cessazione dell'efficacia alla data del 30 giugno 2008. Relativamente alla richiesta inerente la verifica della presenza o meno di contratti di assicurazione e il tipo di copertura riferiti al personale in servizio l'amministrazione ha riferito che è stato disapplicato l'art.33, comma 9 e che i contratti di assicurazione in essere riferiti al personale in servizio sono tre: quello su responsabilità civile patrimoniale è limitato alla sola colpa lieve.

1) Infortuni cumulativa – Polizza n. 110337685 – Fondiaria Assicurazioni – validità 31.12.2007-31.12.2012;

2) Tutela Legale – Polizza n. 47514969 – Aurora Assicurazioni – validità 31.12.2007-31.12.2012;

⁷ Di rilievo è il novellato art.36 del D.Lgs 165/2001.

⁸ Parere UPPA 23/08

3) R.C. Patrimoniale *colpa lieve* – Polizza n. 1728379 – Lloyd's Assicurazioni
– validità 31.12.2008-31.12.2011.

1.3 La struttura organizzativa

Con delibera di Giunta Comunale n. 185 del 2 luglio 2009 è stata approvata la nuova macrostruttura dell'Ente, al mese di luglio 2009, rappresentata nel prospetto seguente.

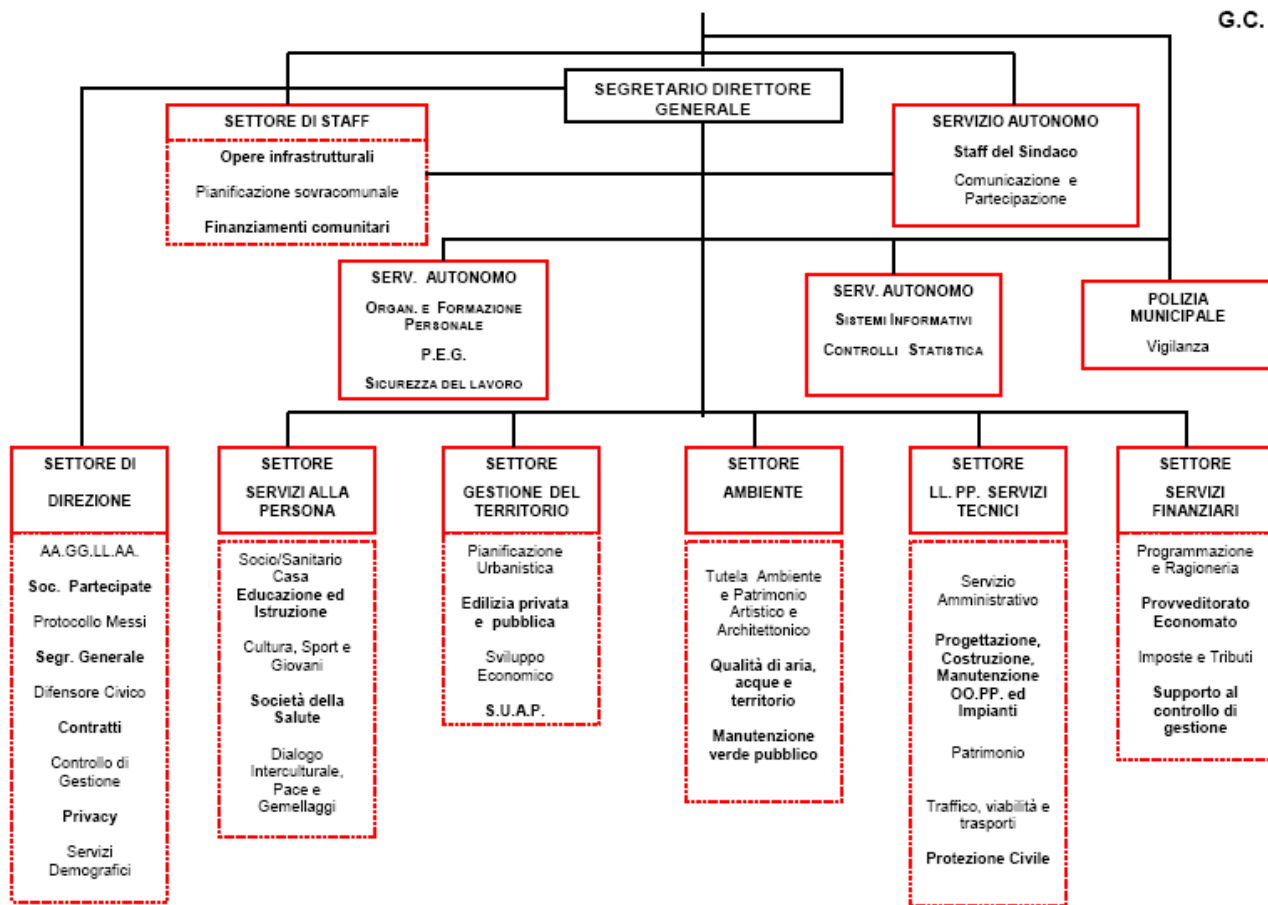
Sono previsti due servizi di staff (opere infrastrutturali ed un servizio autonomo per la comunicazione e partecipazione), il segretario direttore generale, dal quale dipendono 6 settori di line e due servizi autonomi (il primo che si occupa di organizzazione e formazione del personale, PEG e sicurezza del lavoro; il secondo dei sistemi informativi, controlli e statistica). La Polizia municipale è alle dirette dipendenze del sindaco. Il controllo di gestione è inserito in uno dei settori di line, il settore Direzione.

PROPOSTA DI MACROFUNZIONI

SINDACO / GIUNTA

Allegato a) alla deliberazione

G.C. n. del



(Estratta dal sito istituzionale del Comune)

L'organigramma precedentemente in vigore, al quale va riferita l'analisi della gestione 2008, risulta il seguente, in base alla delibera GC 399 del 12/12/2001, modificata con delibera n. 29 del 13/2/2002, che prevede l'articolazione in 7 settori e quattro servizi autonomi. L'Amministrazione non ha trasmesso ad oggi l'organigramma vigente al 2008, né è stato possibile reperire la struttura organizzativa pregressa sul sito istituzionale dell'ente.

La dinamica relativa alla situazione del personale è stata sinteticamente analizzata da diversi profili, sia strutturali, che professionali ed infine finanziari (nell'ambito dell'analisi della spesa corrente). Al 31/12/2008, e nell'evoluzione dell'ultimo quinquennio, risulta la seguente situazione⁹.

Si pone in evidenza una dotazione organica di diritto¹⁰ di 297 unità e di fatto di 248 unità; in servizio risultano in totale 287,96 unità, contando anche il Personale con contratto a tempo determinato (in ragione uomo/anno). I dati trasmessi in fase istruttoria, elaborati dall'ente a seguito di particolare approfondimento, risultano in realtà contrastanti sia con dati forniti in precedenza, sia con i dati della RPP.

Tabella n.2.

Dotazione organica e personale in servizio – evoluzione 2006-2008					
	2004	2005	2006	2007	2008
Dotazione organica di diritto *	314	314	297	297	297
Dotazione organica di fatto (posti ricoperti)*	250	247	239	243	248
Indice di copertura della pianta organica %	79,62	78,66	80,47%	81,82%	83,50%
Personale flessibile di cui:	54	64	61	47,57	39,96
<i>co.co.co</i>	9	5	5	5	5
<i>Personale con contratto a tempo determinato (in ragione uomo/anno)</i>	37	50	50	35,57	24,96
personale comandato o distacco presso l'ente			-	1	
personale dell'Ente comandato o distacco presso altri enti	8	9	6	6	9
Personale in convenzione			-	-	1
Totale	304	311	300	290,57	287,96

Fonte: Dati comunicati dall'ente (*) compresi Dirigenti.

Nel quinquennio 2004-2008 la dotazione organica del personale in servizio, distinta per categorie professionali, è rappresentata nei seguenti prospetti.

⁹ In sede di monitoraggio sul bilancio di previsione 2008, redatto nel mese di giugno 2008 viene attestato che non è presente alcuna spesa cococo; sono state indicate invece, nel questionario relativo al rendiconto 2008 e nelle istruttoria successive, n.5 unità assunte a tale titolo.

¹⁰ Successivamente alla approvazione della deliberazione della Giunta Comunale n. 263 del 23.11.2006 sono state approvate le deliberazioni della Giunta Comunale n. 86 del 11.04.2008 ad oggetto "Piano Occupazionale 2008 e programmazione triennale del fabbisogno di personale 2008-2010" e la deliberazione della Giunta Comunale n. 271 del 29.10.2009 ad oggetto "Piano Occupazionale 2009 e programmazione triennale del fabbisogno di personale anni 2009 – 2011": in entrambi gli atti deliberativi la dotazione organica di diritto é stata confermata in n. 297 posti.

Tabella n.3.

Evoluzione del personale di ruolo rispetto alla dotazione organica 2008						
	In servizio al 31.12.2004	In servizio al 31.12.2005	In servizio al 31.12.2006	In servizio al 31.12.2007	In servizio al 31.12.2008	Dotazione organica di diritto al 2008
A	5	4	4	4	4	4
B	79	76	73	77	71	87
C	103	104	102	103	114	128
D	57	57	54	54	54	71
Totale dipendenti	244	241	233	238	243	290
Dirigenti	6	6	6	5	5	7
TOTALE	250	247	239	243	248	297

Fonte:

Si evidenzia una crescita nel numero delle categorie professionali B e C e D, nelle posizioni iniziali di accesso all'area.

Nel corso del 2007 si è proceduto alla stabilizzazione di n. 3 posti di categoria D, n. 2 posti di categoria C e n. 10 posti di categoria B (di questi n. 3 dipendenti dimissionari dal servizio nel corso dell'anno 2008). Nel 2008 sono stati stabilizzati n. 1 posto di categoria D e n. 3 posti di categoria C. L'entità della procedura di stabilizzazione per l'anno 2009 riguardano n. 2 posti di categoria D, n. 6 posti di categoria C e n. 2 posti di categoria B. Per l'anno 2010 è stata prevista la stabilizzazione di n. 1 "operatore generico" di categoria A al raggiungimento dei requisiti previsti dalla vigente normativa.

Dal questionario relativo al rendiconto 2008 è stato attestato dall'organo di revisione che l'entità numerica del personale a tempo indeterminato al 31/12 di ogni anno è la seguente, con dati parzialmente non concordanti con le su riportate informazioni trasmesse. Non è dato comprendere se l'unità in più è riferita al segretario direttore generale.

Tabella n.4.

Evoluzione del personale in servizio				
	2004	2006	2007	2008
n. unità	251	240	244	249

Fonte: Corte dei Conti su dati forniti dall'ente

Il personale flessibile, con particolare riferimento a quello a tempo determinato, risulta impiegato per i seguenti servizi:

- Asili Nido, sia per quanto riguarda il personale di supporto che il personale educativo, in modo da garantire il rapporto numerico educatore-bambini, stabilito da Legge Regionale;
- Segreteria Sindaco e Assessorati;
- Servizio Scuolabus;

- Servizi Tecnici e Cimiteriali;
- Servizio di portierato;
- Servizio di Assistenza Sociale;
- Servizi Demografici;
- Edilizia Pubblica e Privata.

Occorre valutare, da parte dell'ente, l'impatto delle disposizioni in materia di personale, introdotte dalle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008, per i limiti da queste introdotti, anche con riferimento al "lavoro interinale"¹¹. In particolare, la legge finanziaria per il 2008 (art.3 comma 79) ha novellato l'art.36 del D.lgs. 165/2001, individuando nel contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, l'esclusiva tipologia di assunzione presso le pubblica amministrazione, prevedendo il divieto di far ricorso alle forme di lavoro flessibile, disciplinate dal codice civile, che viene situato in specifici ambiti circoscritti di utilizzo, nell'ottica del superamento del lavoro flessibile stesso nell'impiego pubblico. Oltretutto, la violazione di disposizioni imperative inibisce la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ferme restando le responsabilità e le sanzioni (art.36 novellato comma 6). L'ente peraltro può dare avvio alle procedure di stabilizzazione, nel rispetto delle puntuali condizioni di ammissibilità, sia in termini finanziari che sostanziali.

Peraltro, occorre tenere anche in considerazione quanto previsto dalla L.133/08 di conversione del D.L. 112/2208, che con l'art. 49 modifica ancora l'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 in ordine al lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni. In particolare le novità introdotte dalla norma riguardano la possibilità, per esigenze temporanee ed eccezionali, per gli enti locali di utilizzare in modo più ampio tale tipologia di contratti, moderando la ratio della LF 2008 di limitare il ricorso ad assunzioni flessibili nella p.a. al fine di non creare forme di precariato.

¹¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della funzione pubblica, circolare 1 Agosto 2007, n. 9. "Somministrazione a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni"
 Le pubbliche amministrazioni ricorrono sempre più di frequente a contratti di somministrazione a tempo determinato in considerazione del favor dimostrato dal legislatore verso tale tipologia contrattuale a seguito della modifica apportata all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dal decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito dalla legge 9 marzo 2006, n. 80. (art.36 co.1 bis)
 L'articolo 36 e' sostituito dall'art. 3, comma 79, L. 24/12/2007, n. 244 che abroga il comma il comma 1 bis 1 che era stato aggiunto dall'art.4, comma 2, del decreto legge n.4 del 10/01/2006, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n.80
 L'articolo 36 citato è ancora stato modificato dalla L.133/08 di conversione del D.L. 112/2208, con l'art. 49 .

È confermato comunque il divieto utilizzo del medesimo lavoratore con diverse tipologie di contratto per periodi di servizio superiori a tre anni nel corso di un quinquennio.

Non risulta, nell'esercizio finanziario considerato, l'utilizzo di lavoratori interinali.

Al fine di prevenire un uso distorto del lavoro flessibile, le predette esigenze non possono riferirsi ad un fabbisogno ordinario e permanente, bensì ad occorrenze che rivestano il carattere della straordinarietà oltre che della limitazione nel tempo¹².

¹² Parere UPPA n. 49/08 (DFP – 0034122-17/07/2008)

CAPITOLO II - IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

2.1 La regolamentazione interna e l'effettività dei controlli nell'ente

La disciplina dei controlli interni, configurata organicamente dal D.lgs.286/1999, prevede un sistema integrato di controlli, suddiviso in quattro tipologie distinte, aventi ciascuna specifica finalità. Il TUEL, all'art. 147, ha recepito sostanzialmente le quattro forme di controllo per gli enti locali, rendendole obbligatorie, ma riservandone la metodologia e gli strumenti, atti a realizzarle, all'autonomia normativa ed organizzativa degli enti stessi.

Il sistema dei controlli interni contempla il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti e la valutazione e controllo strategico. L'individuazione dei quattro tipi di controllo e la distinzione fra funzioni di indirizzo e compiti di gestione sono elementi inderogabili della disciplina dei controlli.

In particolare, il sistema dell'ente locale deve garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa; deve essere idoneo a verificare; attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; deve essere altresì idoneo a valutare la dirigenza ed a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti.

Il controllo di gestione in particolare – art. 198 e 198 bis TUEL– ha per oggetto l'attività amministrativa e gestionale dell'ente locale: si articola in tre fasi: predisposizione di un piano degli obiettivi, analisi e rilevazione dei dati e valutazione finale. I tempi dell'attività referenziale sono demandati al regolamento di contabilità degli enti medesimi.

Il Comune, nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa, ha previsto e strutturato il proprio sistema di controlli interni.

Lo Statuto (art.49) pone in adeguato risalto, con riguardo al controllo strategico, la funzione del controllo sul raggiungimento dei risultati, intestato all'organo di indirizzo politico. Sottolinea (art.59 e 60) fra i principi ispiratori dell'attività gestionale, con riferimento al controllo di gestione, il criterio di

programmazione delle attività e di controllo dei risultati ed il necessario controllo dei livelli di efficacia, con il raffronto tra obiettivi programmati e loro attuazione; e di efficienza con la valutazione delle risorse impiegate e dei risultati prodotti

Prevede a tal fine, cioè per il controllo sul raggiungimento dei predetti obiettivi di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa, la costituzione di un apposito Nucleo di Valutazione (art.60) e ne demanda al Regolamento sull'ordinamento dei servizi e degli uffici la disciplina, la composizione, il funzionamento e le funzioni.

La Statuto, infine, affida ai regolamenti la statuizione delle opportune modalità di raccordo tra la funzione di indirizzo e quella di gestione, principalmente nell'ambito dei procedimenti di programmazione e controllo.

Apprezzabile è anche la previsione, all'art.77, di un eventuale Controllo economico di gestione, qualificato come controllo economico finanziario, affidato ai responsabili degli uffici e dei servizi per verificare la rispondenza della gestione dei fondi loro assegnati dal bilancio e agli obiettivi fissati dalla Giunta e dal Consiglio.

Il regolamento di contabilità contiene norme specifiche per le diverse tipologie di controllo.

In ordine al controllo di regolarità amministrativa e contabile , il regolamento di contabilità regola l'attività istruttoria per il rilascio del *parere di regolarità contabile* su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio ed il visto attestante la copertura finanziaria sulle determinazioni dei responsabili dei servizi, che è svolta dall'unità organizzativa del servizio finanziario, alla quale è attribuita la funzione "programmazione e bilanci". Il parere, per il quale il regolamento indica i anche contenuti, è poi espresso dal Responsabile del servizio finanziario entro cinque giorni dalla richiesta.

Il responsabile del servizio finanziario appone il visto di controllo e di riscontro sull'idonea documentazione sugli accertamenti di entrata e sulle liquidazioni di spesa. Pone il prescritto *visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria della spesa* sui provvedimenti di impegno dei responsabili dei servizi, ma può sospendere il rilascio delle attestazioni se si verificano situazioni gestionali di notevole gravità tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio. È comunque sempre obbligato a segnalare i fatti gestionali dai quali deriva un rischio per gli equilibri di bilancio.

In ordine al controllo di gestione, il regolamento agli art. 47 -52, nel qualificare lo stesso interno e concomitante, indica compiutamente le finalità, i contenuti e le fasi dello stesso, individuando la struttura deputata alla funzione. Il regolamento predetto, affida in primo luogo al responsabile finanziario la cura dei rapporti con la funzione di controllo di gestione, sia nelle fasi di articolazione della stessa, sia in sede di referto. La struttura operativa del controllo di gestione, è un nucleo di valutazione (art.51 del regolamento di contabilità), posto in posizione di autonomia rispetto agli organi di governo ed ai responsabili della gestione, ed è qualificata servizio di supporto ai responsabili delle politiche dell'ente, per le finalità di programmazione e controllo, ed ai responsabili della gestione, in termini direzionali. Occorre mettere in luce al riguardo che il controllo di gestione dovrebbe essere indirizzato agli organi gestionali, per essere ad essi di ausilio.

Le informazioni necessarie alla struttura sono raccolte da ciascun centro di responsabilità e trasmesse al servizio finanziario che le elabora e le trasmette al nucleo di valutazione.

In base al regolamento, il nucleo di valutazione ha accesso a tutti i documenti ed atti ed allo stesso devono essere attribuite adeguate risorse di personale.

Fra le tipologie di controllo interno previste dal legislatore, maggiormente innovativa è quella di valutazione e controllo strategico.

Il controllo strategico consiste in un'attività di verifica diretta a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute dall'Amministrazione in sede di attuazione di piani di programmi e di ogni altro strumento di indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

Tale attività deve essere di supporto alla programmazione strategica e alla determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo e deve essere svolta da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo.

La finalità del controllo strategico non è solo quella di verificare il grado di realizzazione degli obiettivi ma è anche quello di fornire all'organo di indirizzo gli elementi di valutazione necessari per la determinazione delle successive politiche di programmazione che l'ente deve perseguire.

Nel comune di Campi Bisenzio, il controllo strategico è intestato ad un "Nucleo di valutazione", presumibilmente diverso da quello al quale invece il

regolamento di contabilità demanda il controllo di gestione. Il regolamento degli uffici e dei servizi, disciplina il Nucleo per rinvio esplicito dello Statuto. A sua volta il regolamento di contabilità, come già detto, nel qualificare la funzione complessiva del controllo di gestione –art.51- riconduce la funzione in parola ad un “nucleo di valutazione”, ma nell’articolato distingue poi formalmente sia le finalità dell’attività referenziale, che i destinatari della stessa, cioè i responsabili delle politiche dell'ente da un lato, perché utilizzino gli esiti per la programmazione ed il controllo, ed i responsabili della gestione dall’altro, perché orientino l’attività per il raggiungimento dei risultati.

Il regolamento dei servizi e degli uffici, all’art.16 , invece specifica lo scopo dell’attività del nucleo di valutazione riconducibile al controllo strategico, la composizione e l’attività. Il regolamento uffici e servizi prevede che il referente unico sia il sindaco, attraverso relazioni almeno semestrali. Si dispone che il nucleo di valutazione operi in posizione di autonomia e risponda esclusivamente agli organi di direzione politica.

Il regolamento servizi ed uffici, inoltre, integra i compiti del nucleo inserendo fra essi anche la valutazione della dirigenza e la cooperazione con l’amministrazione nella predisposizione dei sistemi di valutazione della posizione e delle prestazioni del personale responsabile di unità organizzative a qualsiasi livello.

Si è riscontrata un’antinomia nella disciplina dal nucleo di valutazione, nello statuto e nel regolamento degli uffici e dei servizi, ove appare rispondere ai requisiti del controllo strategico; il nucleo invece a cui fa riferimento il regolamento di contabilità è riconducibile al controllo di gestione interno.

Il nucleo di valutazione, in base al regolamento servizi ed uffici è composto dal direttore generale e da almeno due esperti esterni nominati dalla giunta comunale. Con delibera GC 113 del 13/6/2008 si è provveduto alla Nomina dei componenti del Nucleo di Valutazione, con 2 componenti esterni, ed all’individuazione del compenso in tariffa base annua € 1.600,00 e tariffa a seduta: € 160,00, e della durata dell’incarico sino alla scadenza del mandato del Sindaco.

2.2 La realtà fattuale dei controlli

Nell'esercizio finanziario 2008, in base ad un controllo a campione, risultano resi i pareri ed il visto del responsabile finanziario prescritti.

L'ente, in sede istruttoria ha riferito che non è stata istituita una struttura di controllo interno e non risulta espletato alcun tipo di controllo (di gestione, strategico, valutazione dei dirigenti).

Non risulta pertanto svolta una specifica attività di controllo tesa a valutare l'adeguatezza delle scelte operative effettuate, in sede di attuazione della programmazione nonché la effettiva attuazione delle scelte programmatiche ed il livello di realizzazione degli obiettivi.

Non sono mai stati predisposti i referti del controllo di gestione, e quindi mai trasmessi alla Sezione ai sensi dell'art.198 bis del TUEL.

In sede di approfondimento istruttorio si è riscontrato che non è stata svolta l'attività di valutazione della dirigenza, come prevista dall'articolo 8 del contratto collettivo integrativo dell'area dirigenziale del comune, da parte del nucleo di valutazione. È stata adottata tuttavia la determinazione avente ad oggetto la definizione della consistenza del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato per l'area della dirigenza. Non risulta attribuita ed erogata alcuna indennità di risultato per il 2008.

2.3 Organo di revisione economico finanziaria

Lo statuto (art.76) ed il regolamento di contabilità agli art.76 e segg., disciplinano il revisione economico-finanziaria e prevedono il Collegio dei Revisori con i requisiti e le incompatibilità, la cessazione dall'incarico ed i compiti, conformemente alle norme vigenti.

In base all'esame della documentazione acquisita, l'organo di revisione ha svolto le funzioni previste dalle norme, esprimendo in particolare il parere su bilancio preventivo e sul rendiconto.

Non risulta espresso il parere sugli incarichi conferiti dall'Ente.

2.4 Esiti del monitoraggio ai sensi art.1, commi 166-168 della legge finanziaria 2006

L'istruttoria condotta dalla Sezione regionale di controllo, in ordine ai questionari trasmessi dall'organo di revisione del Comune relativi agli esercizi finanziari 2005 - 2008, e le successive decisioni assunte consentono di riscontrare, per ciascuno degli anni considerati, le gravi irregolarità che hanno dato luogo all'adozione di specifiche pronunce e le criticità gestionali.

La Sezione, per le finalità del controllo collaborativo, in tali sedi ha ritenuto di individuare e segnalare in sede di istruttoria anche eventuali sintomi di criticità, ovvero irregolarità non gravi, che potrebbero dare luogo, nelle gestioni successive, a gravi irregolarità contabili, o avere riflessi negativi sulla mantenimento degli equilibri di bilancio.

Di seguito si riassumono, anche attraverso una tabella esplicativa, i principali elementi di criticità ed irregolarità riscontrati dalla Sezione.

Tabella n.5.

II bilancio di previsione e il rendiconto - Controllo – Monitoraggio ai sensi art.1, comma 166 della legge finanziaria 2006												
Esercizi	2005		2006				2007				2008	
	<i>Rendiconto</i>		<i>Bilancio di Previsione</i>		<i>Rendiconto</i>		<i>Bilancio di previsione</i>		<i>Rendiconto</i>		<i>Bilancio di previsione</i>	
	Pronuncia specifica	Criticità/ irregolarità contabili	Pronuncia specifica	Criticità/ irregolarità contabili	Pronuncia specifica	Criticità/ irregolarità contabili	Pronunci a specifica	Criticità/ irregolarità contabili	Pronuncia specifica	Criticità/ irregolarità contabili	Pronuncia specifica	Criticità/ irregolarità contabili
Risultato di amministrazione		X			X				x			
Il patto di stabilità interno			X									X
Organismi partecipati - risultato di gestione		X	X			X		X		X		X
Società partecipate - rispetto della normativa										X		
Rendiconto di gestione e atti allegati						X				X		
Capacità di indebitamento												X
Spese di personale								X		X		
Finanza innovativa e strumenti finanziari derivati										X		X
servizi pubblici gestiti direttamente												
società partecipate: rispetto della normativa												
Conto del patrimonio					X					X		
Conto economico										X		
Atti dell'organo di revisione												
Equilibri di bilancio				X				X				X
TOTALE	-	2	2	1	2	2	-	3	1	7	-	5

Fonte: cortei dei Conti su esiti del Controllo – Monitoraggio ai sensi art.1, comma 166 della legge finanziaria 2006

Questionario relativo al **rendiconto 2005** (delibera della Sezione n. 37/2007)

L'istruttoria condotta dalla Sezione ha evidenziato l'assenza di situazioni suscettibili di pronuncia specifica: tuttavia sono state riscontrate irregolarità e sintomi di criticità che, pur non avendo diretta e immediata ricaduta sul bilancio dell'ente, si è ritenuto opportuno richiamare all'attenzione dell'ente, per la costruzione e la gestione dei bilanci riferiti ai futuri esercizi

Sono in particolare riconducibili

- *Risultato di amministrazione*

"il verificarsi di un risultato negativo della gestione di competenza con un saldo positivo della parte corrente, ancorché compensato con un risultato positivo della gestione residui, nella misura in cui non possa addebitarsi ad evenienze specifiche e non ripetibili, pretende una particolare attenzione nella gestione degli esercizi futuri."

Ed ancora "l'utilizzo in misura elevata, a copertura della spesa di parte corrente, di entrate straordinarie (proventi per violazioni al codice della strada, plusvalenze patrimoniali e risorse da recupero evasione tributaria che complessivamente superano l'8% delle spese correnti) è consentito dalla legge ma contrasta con principi di sana gestione finanziaria che vorrebbero tali proventi destinati prevalentemente ad interventi finalizzati a miglioramenti patrimoniali o a spese non ripetitive".

- *Servizi esternalizzati*

Richiamo ai contenuti della delibera n.14/2006 sul bilancio preventivo 2006, in ordine alla società Qualità e Servizi s.p.a.

Questionario relativo al **Bilancio di previsione 2006** (delibera della Sezione n. 79/2006)

A seguito dell'istruttoria condotta, la Sezione ha ritenuto di adottare una "specifica pronuncia", in conformità alle previsioni della legge, in ordine a due profili:

- *Patto di stabilità interno*

"L'ente non ha adottato né previsto di adottare provvedimenti e conseguenti variazioni al bilancio al fine di garantire il rientro della spesa nei limiti di legge.

Seppure in sede di preventivo, la constatata e non contestata violazione del patto di stabilità costituisce un'irregolarità il cui eventuale

verificarsi a consuntivo, seppure per importi non elevati, comporta l'automatica applicazione di restrizioni.

Si ritiene pertanto necessario apportare prima della fine dell'esercizio le necessarie variazioni di bilancio, ovvero adottare i provvedimenti che garantiscano il non riprodursi della violazione in sede di rendiconto".

- Società partecipate

In riferimento alla Società Qualità & Servizi S.p.A., "L'ente non ha specificato alcun indirizzo in merito alla riconduzione in equilibrio della gestione aziendale, ancorché risultino, dalla comunicazione dell'amministratore delegato della società, alcune iniziative intraprese o da intraprendere che, comunque, sono riconosciute insufficienti." Si invitava l'ente ricorrere ad idonee misure a salvaguardia degli equilibri del bilancio comunale.

Questionario relativo al **rendiconto 2006** (delibera della Sezione 48/2008)

In esito all'istruttoria condotta, la Sezione ha adottato una "specifica pronuncia", in conformità alle previsioni della legge, in ordine a due particolari profili e ha evidenziato alcune irregolarità e sintomi di criticità riscontrati, che pur non avendo diretta e immediata ricaduta sul bilancio dell'ente, potevano comportare riflessi negativi nelle gestioni successive.

- Risultato di amministrazione

" L'accertamento di un disavanzo di amministrazione (generato dalla competenza) nell'esercizio induce ad una valutazione complessivamente negativa, in termini di sana gestione finanziaria e di mantenimento degli equilibri di bilancio negli esercizi futuri, avvalorata dalle criticità emerse in merito agli aspetti successivamente richiamati.

Tale disavanzo si è determinato nonostante l'adozione di un provvedimento di riequilibrio (previsto dall'art. 193 del TUEL), e benché la Sezione, con deliberazione n. 14 del 16 ottobre 2006, in sede di verifica del bilancio 2006, avesse rilevato e sottoposto all'attenzione dell'Ente la presenza di sintomi di precarietà degli equilibri che possono aver contribuito alla realizzazione dei risultati di consuntivo nei termini rappresentati.

Inoltre, la gestione esaminata risulta non aver rispettato la normativa e i criteri e regole contabili in ordine:

all'esplicitazione delle ragioni e del titolo giuridico per il mantenimento dei crediti (artt. 189 e 228 del TUEL).

alle motivazioni della cancellazione dei residui attivi (artt. 189 e 228 del TUEL)

allo stralcio dal bilancio di crediti inesigibili e iscrizione dell'importo nel conto del patrimonio tra i crediti di dubbia esigibilità.

- *Conto del patrimonio*

"Il mancato aggiornamento dell'inventario e la mancata coincidenza fra la variazione del netto patrimoniale e il risultato economico prospettano una situazione di grave irregolarità contabile da rimuovere o da superare, in quanto rende inattendibile la rappresentatività dei dati e dei documenti del rendiconto".

Dalla relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2006 emergono altresì criticità e/o irregolarità non gravi, in ordine agli organismi partecipati, atteso che "la presenza di società partecipate (Qualità e Servizi S.p.a.) in perdita per un importo tale da richiedere gli interventi previsti dall'art. 2446 o 2447 del codice civile, comporta, nel caso di ricostituzione del capitale sociale, un appesantimento dei futuri bilanci, o nel caso di trasformazione della società e/o di riduzione del capitale sociale, la svalutazione della partecipazione nel conto patrimoniale.

Infine, nelle linee guida, relative al rendiconto 2006, ed nello specifico in ordine agli atti del rendiconto sono state rappresentate le seguenti situazioni di irregolarità il cui ripetersi va evitato:

- la mancata deliberazione del rendiconto nei termini di legge (art. 227 del TUEL).

- il mancato completamento della documentazione del rendiconto con tutti gli atti propedeutici e gli allegati obbligatori richiesti dall'art. 227 del TUEL.

Quanto alla relazione dell'organo di revisione esaminata, la Sezione ha rilevato l'incompleta e/o inesatta rappresentazione dei dati di rendiconto relativamente alla capacità di indebitamento, ai servizi pubblici gestiti direttamente, alla percentuale di permessi a costruire destinati al bilancio corrente, all'entità delle entrate da sanzioni pecuniarie del codice della strada. Ciò ha reso necessario, per la ricostruzione di alcuni fenomeni, l'impiego di elementi aggiuntivi, reperiti presso fonti ufficiali.

*Questionario relativo al Bilancio di **previsione 2007** (delibera della Sezione n.362/200)*

L'istruttoria condotta dalla Sezione evidenzia l'assenza di situazioni suscettibili di pronuncia specifica, tuttavia sono state riscontrate irregolarità e

sintomi di criticità che pur non avendo diretta e immediata ricaduta sul bilancio dell'ente meritano attenzione per la costruzione e la gestione dei bilanci riferiti ai futuri esercizi principalmente riconducibili a:

Equilibri di bilancio

-La sovrastima di poste attive, previste in misura eccessiva (superiore al 10%) rispetto agli accertamenti/previsioni definitive del 2006 quali entrate da recupero evasione tributaria (+140,00%)

-Utilizzo, ai fini della copertura di spese correnti a carattere ripetitivo di entrate aventi natura di eccezionalità per un importo di 11.067.603 euro;

-Il persistere di disavanzi registrati nella gestione di competenza degli ultimi esercizi (2004-2005).

Organismi Partecipati

L'istruttoria è stata considerata conclusa con riguardo alla partecipata "Qualità e Servizi s.p.a.", già oggetto di segnalazione in sede di esame del consuntivo 2005, atteso che l'Ente aveva preannunciato l'adozione di misure di risanamento della gestione aziendale, al fine di evitare ulteriori ricadute sul proprio bilancio:

Spesa Personale

"La mancata riduzione, rispetto all'esercizio 2006, della spesa di personale prevista nel bilancio 2007, manifesta un comportamento organizzativo- gestionale non conforme alla norma di principio di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006." Lo scostamento rilevato non superava la percentuale del 4% , soglia di gravità a parere della Sezione, e tale da incidere sugli equilibri di bilancio. I dati di preconsuntivo mostravano il rispetto dei limiti di legge.

Questionario relativo al **rendiconto 2007** (Delibera della Sezione n.191/2009)

Dalla relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2007 e dall'esame dei prospetti ad essa allegati sono emerse irregolarità contabili "gravi" suscettibili di pronuncia specifica, nel profilo attinente al risultato di amministrazione .

- Risultato di amministrazione

L'accertamento di un *disavanzo di amministrazione* (generato dalla gestione di competenza e dalla gestione residui) nell'esercizio induce ad una valutazione complessivamente negativa, in termini di sana gestione finanziaria e di mantenimento degli equilibri di bilancio negli esercizi futuri,

avvalorata dalle criticità emerse in merito agli aspetti successivamente richiamati.

Inoltre, il *mancato finanziamento, ai sensi dell'art. 193 del TUEL, del disavanzo di amministrazione* rilevato nella gestione 2006, costituisce una grave irregolarità contabile, aggravata dalla realizzazione, al termine dell'esercizio, di un risultato di amministrazione negativo.

Tale circostanza, oltre a denotare una sostanziale inattendibilità degli atti programmati, induce ad una valutazione complessivamente negativa, in termini di sana gestione finanziaria e di mantenimento degli equilibri di bilancio negli esercizi futuri.

Oltre agli aspetti sopra richiamati, sempre in ordine al risultato di amministrazione, si è ritenuto opportuno, con la delibera, segnalare la presenza dei seguenti sintomi di criticità che, pur non avendo eccessiva ricaduta sul bilancio dell'Ente, meritano attenzione nella gestione dei bilanci futuri:

- la mancata attestazione da parte dei responsabili dei servizi dell'inesistenza di debiti fuori bilancio al 31/12/2007, denota una scarsa attendibilità del dato e criticità organizzative che ostacolano trasparenza e conoscibilità delle informazioni e che inducono a suggerire una strutturazione più funzionale ai circuiti interni di comunicazione.

- l'esistenza di residui passivi del Titolo II da oltre due esercizi per i quali non vi sia stato affidamento di lavori denota difficoltà nella gestione della spesa di investimento.

- la presenza di un basso indice di smaltimento dei residui attivi di parte corrente (al di sotto della soglia, pari al 90%, che la Sezione considera critica), denota difficoltà nella capacità di gestione delle entrate stesse.

- la presenza di un indice di smaltimento dei residui attivi di parte capitale decrescente nel triennio denota un andamento critico nella capacità di gestione delle entrate stesse.

- la presenza di un basso indice di smaltimento dei residui attivi di parte capitale (al di sotto della soglia, pari al 50%, che la Sezione considera critica), denota difficoltà nella capacità di gestione delle entrate stesse.

- la presenza di un indice di smaltimento dei residui passivi di parte corrente decrescente nel triennio denota un andamento critico nella capacità di gestione delle spese stesse.

- la presenza di un basso indice di smaltimento dei residui passivi di parte corrente (al di sotto della soglia, pari al 90%, che la Sezione considera critica), denota difficoltà nella capacità di gestione delle spese stesse.

- la presenza di un indice di smaltimento dei residui passivi di parte capitale decrescente nel triennio denota un andamento critico nella capacità di gestione delle spese stesse.

- la presenza di un basso indice di smaltimento dei residui passivi di parte capitale (al di sotto della soglia, pari al 50%, che la Sezione considera critica), denota difficoltà nella capacità di gestione delle spese stesse.

Questionario relativo al **Bilancio di previsione 2008** (delibera della Sezione n.116/2008)

Dalla relazione dell'organo di revisione sul bilancio di previsione 2008 e dall'esame dei prospetti ad essa allegati non sono emerse irregolarità contabili "gravi" suscettibili di pronuncia specifica.

Tuttavia sono state rilevate alcune criticità e/o irregolarità non gravi, nei profili attinenti agli equilibri di bilancio, agli organismi partecipati, alla capacità di indebitamento, alla finanza innovativa e al patto di stabilità interno.

In particolare si è richiamata l'attenzione dell'ente sui seguenti punti.

– Equilibri di bilancio

L'istruttoria di controllo può considerarsi conclusa atteso che la "grave irregolarità" rilevata nella prima fase della medesima con i contenuti sotto indicati:

"La non corretta allocazione in bilancio delle risorse dell'ente sotto indicate, contrasta con il principi contabili e con le norme sugli equilibri del bilancio previste dall'art. 162, comma 6, del TUEL, e costituisce pertanto una grave irregolarità contabile che richiede l'adozione di particolari misure di adeguamento delle previsioni di bilancio:

g) le alienazioni di aree PEEP e titoli azionari da contabilizzare al titolo IV dell'entrata. La irregolarità sottolineata è stata rimossa con atto n. 188 G.C. del 24 ottobre 2008, come dichiarato dall'Ente in sede di contraddittorio.

Sono state rilevate, inoltre:

- situazioni di irregolarità contabile che vanno corrette o il cui ripetersi va evitato , quali la possibile non corretta allocazione in bilancio dei flussi finanziari positivi derivanti da operazioni di finanza innovativa, atteso che i principi contabili consentono la contabilizzazione al Titolo III dell'entrata per operazioni che prevedono lo scambio di soli interessi, ma richiedono altresì

l'accantonamento dell'eventuale differenziale positivo in apposito fondo (non rilevabile dal questionario) da far confluire, a fine esercizio, nell'avanzo di amministrazione da destinare alla copertura di futuri rischi del contratto o direttamente al finanziamento di investimenti.

- la non corretta rappresentazione degli equilibri di bilancio tenuto conto che i proventi da permessi a costruire sono stati allocati nel titolo I dell'entrata, contrariamente a quanto previsto dai principi contabili e dal sistema di codificazione SIOPE che ne indicano la corretta contabilizzazione al titolo IV. Ciò rileva anche agli effetti del rispetto del patto di stabilità interno.

In riferimento ai precedenti esercizi, sono state segnalate, in materia di equilibri, ulteriori situazioni di irregolarità, quali la mancata previsione, in sede di provvedimento di salvaguardia degli equilibri e di assestamento generale del bilancio 2007, del ripiano del disavanzo di amministrazione accertato per l'esercizio 2006, come previsto dall'art. 193 del TUEL. Gli effetti di tale mancata previsione sono poi stati valutati dalla Sezione in occasione del rendiconto 2007. Ed ancora sintomi o situazioni di criticità che, pur non avendo ricaduta sugli equilibri in fase di predisposizione del bilancio, meritano particolare attenzione nel prosieguo della gestione potendo alterarne la stabilità:

- l'utilizzo, ai fini della copertura di spese correnti a carattere ripetitivo di entrate aventi natura di eccezionalità.

-la sovrastima di poste attive, considerato che le seguenti entrate sono state previste in misura eccessiva (superiore al 10%) rispetto agli accertamenti/previsioni definitive del 2007:

.proventi da permessi a costruire;

.entrate da recupero evasione tributaria (+ 119,68%).

In riferimento ai precedenti esercizi, si segnalavano in materia di equilibri anche ulteriori situazioni di criticità, in particolare la presenza di un disavanzo registrato nella gestione di competenza del 2007 e il persistere di tali disavanzi nei due esercizi precedenti (2006 e 2005), nonché la presenza di un risultato di amministrazione 2007 negativo.

- Organismi Partecipati: risultato di gestione

B/I) L'istruttoria di controllo può considerarsi conclusa, con l'avvertenza che la partecipazione ad enti e/o a società partecipate (Accademia dei Perseveranti S.p.a. - IDEST S.r.l.) con una perdita e/o un patrimonio netto negativo risultante dal bilancio 2007, potrebbe

rappresentare un rischio per la stabilità degli equilibri e, comunque, un appesantimento dei futuri bilanci.

Si avverte pertanto l'esigenza di adottare tempestive misure di risanamento della gestione aziendale.

- Capacità di indebitamento

B/II) L'istruttoria di controllo può considerarsi conclusa con l'avvertenza che l'accertato superamento del limite quantitativo del 15% nell'anno (2008 e/o 2009) previsto dall'art. 204 del TUEL, rientrando nel limite ammesso del 20%, richiede l'adozione delle misure necessarie al rientro nel predetto limite, secondo i tempi e le misure previste dall'art. 1, comma 45, della Legge 30/12/2004, n. 311, così come modificato dall'art. 1, comma 698, della Legge 27/12/2006, n. 296.

- Finanza innovativa

B) L'istruttoria di controllo può considerarsi conclusa. Tuttavia, si ritiene opportuno segnalare la presenza delle seguenti situazioni di irregolarità contabile e/o di non rispondenza alla normativa vigente:

b) la compilazione e/o la allegazione al bilancio del documento relativo ai contratti concernenti strumenti finanziari innovativi, previsto dall'art. 1, comma 383, della Legge 24/12/2007, n. 244, mancante, relativamente alle operazioni su derivati, della valutazione dell'entità del mark to market non rende trasparente e non agevola il monitoraggio degli oneri e dei rischi finanziari a queste correlati.

- Patto di stabilità interno

L'istruttoria di controllo inizialmente avviata con un'ipotesi di pronuncia specifica per "grave irregolarità", atteso che fino alla adozione dei provvedimenti precedentemente segnalati in riferimento agli equilibri di bilancio, permaneva inattendibile ogni verifica sulla coerenza del bilancio annuale e pluriennale con gli obiettivi del patto di stabilità 2008 ed anche per gli anni 2009 e 2010, si è conclusa in quanto l'ente ha adottato la deliberazione n. 188 G.C. del 24 ottobre 2008, che ha eliminato i gravi profili riscontrati.

Per completezza espositiva si riportano anche gli esiti dell'esame del questionario sul **bilancio di previsione 2009** e dall'esame dei prospetti ad essa allegati emergono irregolarità contabili "gravi" suscettibili di pronuncia specifica.

Capacità di indebitamento

Pur rispettando il vincolo qualitativo previsto dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione la Sezione rileva il superamento del limite quantitativo del 15% previsto dall'art. 204 del TUEL nell'anno 2009, sebbene al di sotto della soglia di legge per i successivi esercizi 2010 e 2011, costituisce una grave irregolarità contabile che richiede l'immediata adozione delle misure necessarie al rientro.

Inoltre è stato rilevato un aumento dello stock del debito nel bilancio pluriennale.

Inoltre sono state rilevate alcune criticità e/o irregolarità non gravi, nei profili attinenti agli equilibri di bilancio, agli organismi partecipati, alla finanza innovativa, alla spesa di personale e agli incarichi esterni, con i contenuti per ciascuno indicati.

E.B. – equilibri di bilancio

L'istruttoria di controllo si è conclusa, con la segnalazione di irregolarità contabile, che vanno corrette o il cui ripetersi va evitato desunta dalla mancata coerenza, nei prospetti degli equilibri del bilancio, della destinazione a spesa corrente della quota di entrate per permessi a costruire indicata nei prospetti di cui al punto 1.4.

Sono stati segnalati anche sintomi o situazioni di criticità che, pur non avendo ricaduta sugli equilibri in fase di predisposizione del bilancio, sono sottoposti alla attenzione dell'ente, al fine salvaguardare gli equilibri di bilancio, in particolare

1. l'utilizzo, ai fini della copertura di spese correnti a carattere ripetitivo di entrate aventi natura di eccezionalità.
2. la sovrastima di poste attive, considerato che le seguenti entrate sono state previste in misura eccessiva (superiore al 10%) rispetto agli accertamenti/previsioni definitive del 2008:
 - proventi da permessi a costruire (+ 45,07%);
 - sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada (+ 10,96%);
 - entrate da recupero evasione tributaria (+ 31,24%).
8. la presenza di un risultato di amministrazione 2008 negativo.

O.P. - ORGANISMI PARTECIPATI

L'istruttoria di controllo si è conclusa, con l'avvertenza che la partecipazione a società e/o ad altri organismi (con quote superiori al 10%) e

comunque a società, alle quali sono stati affidati direttamente servizi pubblici locali, che presentino una perdita, potrebbe rappresentare un rischio per la stabilità degli equilibri e, comunque, un appesantimento dei futuri bilanci. Si è sottolineata l'esigenza di adottare tempestive misure di risanamento della gestione aziendale, qualora la situazione rappresentata abbia riflessi sulla gestione 2009 .

S.F.D. - STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA

L'istruttoria di controllo si è conclusa, atteso che è risultato che l'Ente, avendo in corso contratti relativi a strumenti finanziari derivati, ha predisposto ed allegato al bilancio di previsione la nota prevista dall'art. 62 del D.L. 112/2008 conv. L. 133/2008 così come riformulato dall'art. 3 della LF 2009, ed ha inserito in bilancio gli oneri derivanti da tale attività, mediante iscrizione di apposito stanziamento.

S.P. - SPESA DI PERSONALE

L'istruttoria di controllo si è conclusa, tenuto conto che dalla relazione dell'organo di revisione risulta una riduzione della spesa di personale nel 2009 rispetto a quella sostenuta nel 2008, in osservanza del principio di cui all'art. 1, comma 557, della Legge 27/12/2006, n. 296, come integrato dall'art. 76, comma 1 del D.L.112/2008, conv. in L. 133/2008. La valutazione di cui sopra è stata espressa esclusivamente alla luce dei dati finanziari forniti dall'organo di revisione nel questionario esaminato.

Si rammenta che, con nota n. 80987 del 19 novembre 2009 l'Ente ha fornito ulteriore documentazione dimostrativa della spesa del personale riferita al trend 2004-2009 la quale risulta ulteriormente diversa da quella a disposizione della Sezione. In sede di adunanza pubblica infine sono stati ulteriormente rettificati i dati relativi all'annualità 2008 in quanto, per mero errore materiale, erano stati, nella precedente nota istruttoria, comunicati i dati del bilancio preventivo 2008 anziché del rendiconto. La Sezione quindi ha preso atto di quanto dichiarato dall'Ente, ritenendo in fase previsionale rispettata la norma di riduzione della spesa di personale e rinviando comunque al controllo monitoraggio del rendiconto 2009 ed al referto sulla sana gestione 2008 ogni successiva considerazione. Con l'occasione la Sezione ha sottolineato che l'annualità da prendere a riferimento per la valutazione del rispetto della norma è necessariamente l'esercizio precedente.

I.E. - INCARICHI ESTERNI

L'istruttoria di controllo si è conclusa, rilevando che il Consiglio dell'Ente non ha approvato il programma relativo agli incarichi esterni, ai sensi dell'art. 3, comma 55 e 56, della legge finanziaria per il 2008, così come modificato dal art.46 del D.L. 112/2008 convertito dalla legge 133/2008. Non ha indicato altresì nel bilancio di previsione il limite massimo della spesa per incarichi di collaborazione. Da ciò se ne è dedotto inequivocabilmente, a tenore delle citate norme, che l'Ente non ha inteso conferire incarichi di collaborazione nel 2009.

Inoltre è stata segnalata la necessità di procedere alla compilazione del questionario da parte dell'organo di revisione con maggior attenzione e precisione. Come si è potuto mettere in luce nel corso del referto, più volte nel tempo sono stati forniti dall'organo di revisione, ma anche dagli uffici dell'ente, dati contrastanti sia finanziari che strutturali.

CAPITOLO III - IL SISTEMA CONTABILE DELL'ENTE

3.1 Le linee programmatiche

Lo Statuto (art.24), in coerenza con l'art.46 TUEL, dispone che il Sindaco entro 30 giorni dalla data del suo insediamento, sentita la Giunta comunale, presenti al Consiglio comunale le linee programmatiche di governo per la legislatura. Al termine del mandato politico - amministrativo, il Sindaco presenta all'organo consiliare il documento di rendicontazione dello stato di attuazione e di realizzazione del programma di governo.

Gli strumenti della programmazione di mandato sono costituiti dalle linee programmatiche per azioni e progetti e dal piano generale di sviluppo. L'importanza di tale ultimo documento è stata ora normativamente stabilita dall'art.13, comma 3 del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 170, in materia di principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci pubblici.¹³

Dopo le consultazioni elettorali della primavera del 2008 è cambiata la compagine governativa. L'Amministrazione non ha ad oggi trasmesso le linee programmatiche, e non è dato sapere se siano state o meno adottate.

Il piano generale di sviluppo risulta richiamato nel parere del revisore sul bilancio preventivo 2008, ma non sono state rinvenute deliberazioni dell'ente al riguardo, né è stato possibile prenderne visione dal sito istituzionale .

3.2 La relazione previsionale e programmatica

L'art 170 TUEL disciplina il principale strumento programmatorio dell'ente locale: la relazione previsionale e programmatica che deve essere predisposto, per un periodo pari a quello del bilancio pluriennale.

¹³ Le linee programmatiche di mandato

11. Il Tuel ha mantenuto l'obbligo, per tutti gli enti locali, di presentare al Consiglio i contenuti della programmazione di mandato entro il termine previsto dallo Statuto, quale primo adempimento programmatorio spettante al Presidente della provincia o al Sindaco. Alla discussione consiliare non segue una votazione, ma vengono annotate le posizioni dei singoli e dei gruppi, al fine di poterne tenere conto nella redazione del piano generale di sviluppo dell'ente.

Il piano generale di sviluppo

12. Il piano generale di sviluppo dell'ente è previsto come documento obbligatorio dall'art. 165, comma 7 del Tuel. Esso comporta il confronto delle linee programmatiche, di cui all'art. 46, con le reali possibilità operative dell'ente ed esprime, per la durata del mandato in corso, le linee dell'azione dell'ente nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici, nei servizi da assicurare, nelle risorse finanziarie correnti acquisibili e negli investimenti e delle opere pubbliche da realizzare.

Anche l'art 13 del decreto legislativo 170/2006 recita: " Il sistema di bilancio degli enti locali costituisce lo strumento essenziale per il processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione. Le sue finalità sono quelle di fornire informazioni in merito ai programmi futuri, a quelli in corso di realizzazione ed all'andamento dell'ente a favore dei soggetti interessati al processo di decisione politica, sociale ed economico-finanziaria."

Al secondo comma, aggiunge che i documenti di programmazione e previsione hanno valenza pluriennale ed annuale ed i loro contenuti programmatici e contabili sono coerenti e interdipendenti.

L'art 17 del citato decreto legislativo delinea la relazione previsionale e programmatica, indicandone il carattere generale ed il contenuto programmatico e finanziario. Il contenuto minimo della relazione previsionale e programmatica e' costituito:

- dall'illustrazione delle caratteristiche relative alla popolazione, al territorio, all'economia insediata ed ai servizi dell'ente;
- dall'indicazione degli obiettivi degli organismi gestionali e dalla dimostrazione della coerenza delle previsioni annuali e pluriennali con gli strumenti urbanistici vigenti;
- per la parte entrata, da una valutazione generale sui mezzi finanziari, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi ed i relativi vincoli;
- per la parte spesa, da una redazione per programmi e per eventuali progetti, con indicazione delle finalità che si intendono conseguire, delle motivazioni delle scelte di indirizzo effettuate e delle risorse umane e strumentali ad esse destinate.

La norma, infine, dispone che gli atti di previsione e gestione siano coerenti con le finalità individuate all'interno dei programmi e degli eventuali progetti.

Lo Statuto specifica che nella relazione, che deve contenere i piani ed i programmi di settore, sono fissati gli obiettivi che il Comune intende conseguire sulla base delle risorse disponibili.

E' stata predisposta dalla Giunta ed approvata con deliberazione del Consiglio comunale n.21 del 27/3/2008. Si è rilevato che la stessa è formalmente successiva alla delibera di approvazione del bilancio, pur dovendone rappresentare lo scenario programmatico.

È stata verificata la conformità formale al modello approvato dal D.P.R. n. 326/1998, e l'adeguatezza rispetto alle funzioni proprie della relazione previsionale e programmatica, anche attraverso l'accertamento della presenza del contenuto minimo previsto dalle norme, nonché con la verifica della considerazione dell'intero panorama programmatico.

Dal riscontro operato, risulta che sono contenuti tutti gli elementi richiesti dalle norme: relativamente alle spese, in particolare, la redazione è per programmi, ove sono individuati le finalità e gli obiettivi, in modo sintetico, con indicazione delle risorse finanziarie nel triennio, e strumentali per rinvio alle dotazioni organiche assegnate ai settori.

La relazione previsionale e programmatica indica 11 programmi, che tuttavia coincidono con le funzioni istituzionali (eccetto la funzione 12 servizi produttivi).

Tabella n.6.

(valori in euro)

Relazione previsionale e programmatica : programmi					
Programma Anno 2008/2010	Spesa corrente consolidata	Spesa investimento	Risorse del programma 2008	Risorse del programma 2008/2010	% sul totale
1 amministrazione gestione e controllo	13.108.212,43		13.108.212,43	37546269,22	34%
2 giustizia	-		-	0	0%
3 polizia locale	1.262.611,76		1.262.611,76	3.914.835,28	4%
4 Istruzione pubblica	2.664.804,85	310.000,00	2.974.804,85	8.557.894,63	8%
5 Cultura e beni culturali	1.764.810,13		1.764.810,13	4.702.430,39	4%
6 sport e ricreazione	447.006,39		447.006,39	1.839.704,30	2%
7 Turismo	-		-	0	0%
8 viabilità e trasporti	1.553.545,73	4.638.229,00	6.191.774,73	15.873.156,09	14%
9 gestione del territorio e dell'ambiente	1.626.724,24	10.151.771,00	11.778.495,24	22.661.986,31	20%
10 Settore sociale	4.822.071,34		4.822.071,34	14.645.169,21	14%
11 Sviluppo economico	547.535,87		547.535,87	1.575.607,61	1%
TOTALE	27.797.322,74	15.100.000,00	42.897.322,74	111.317.053,04	100%

Fonte RPP 2008-2010 Campi Bisenzio

In via programmatica, i programmi intestati amministrazione gestione e controllo e gestione del territorio e dell'ambiente sono finanziati in percentuale maggiore.

Nella relazione risulta specificata la coerenza con i piani regionali e di settore.

3.3 Il Bilancio di previsione

Il Bilancio di Previsione 2008 è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n.20 del 27/3/2008 , risulta conforme al contenuto di cui al D.P.R. n. 194/96 ed è comprensivo anche dei quadri riepilogativi e dei principali allegati di cui all'art. 172 del TUEL.

Al bilancio risultano allegati i seguenti documenti:

- La Relazione Previsionale e Programmatica 2008/2010;
- Il bilancio pluriennale 2008/2010;
- Il programma triennale e l'elenco annuale dei lavori pubblici
- Relazione della giunta
- Parere dell'organo di revisione
- Gli altri allegati obbligatori in base alle norme del TUEL art.172

L'organo di revisione ha attestato, nel questionario sul bilancio di previsione 2008, che è stato compilato il documento previsto dall'art.1, comma 383, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, che è stato allegato al bilancio al fine di evidenziare gli oneri e gli impegni finanziari derivanti da strumenti finanziari derivati. Tuttavia non risulta richiamato nella delibera di approvazione del bilancio di previsione , né allegato alla stessa.

L'organo di revisione ha espresso un parere favorevole, ma con osservazioni e suggerimenti specifici, in ordine alla congruità ed attendibilità delle previsioni di bilancio, dei programmi e progetti, in ossequio al TUEL ed ai principi contabili (postulati e principi contabili degli enti locali n.1) ed in ordine alla coerenza esterna rispetto agli obiettivi del patto di stabilità.

In particolare, si condivide la perplessità manifestata dall'organo di revisione in ordine alla contabilizzazione nella parte corrente di alienazione di partecipazioni azionarie, atteso che si tratta di entrate in conto capitale, ai fini di una corretta iscrizione in bilancio, sia per la natura dell'entrata, sia per la costruzione degli equilibri . In sede di monitoraggio sul bilancio di previsione è stato riferito, a seguito di ipotesi di pronuncia specifica, che l'ente ha rimosso l'irregolarità, con atto n. 188 G.C. del 24 ottobre 2008, contabilizzando le alienazioni di aree PEEP e titoli azionari al titolo IV dell'entrata. Altra osservazione peculiare in sede di parere dell'organo di revisione, anch'essa condivisa dalla Sezione, attiene alla impossibilità dichiarata dal responsabile finanziario di individuare le spese da finanziare con le entrate aventi carattere di eccezionalità. Appare di peculiare importanza la destinazione a spese non ripetitive, al fine di non

compromettere gli equilibri futuri, ed è quindi necessaria la loro individuazione in sede di previsione e di gestione.

In ordine agli equilibri 2007, nel parere citato, i revisori evidenziano la mancata adozione di formale variazione di bilancio per la necessaria applicazione al bilancio 2007, del disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2006, pur se previste le modalità di copertura dello stesso – dall'analisi della delibera CC n. 82 del 27 settembre 2007-. Ed inoltre, poiché il collegio di revisione rileva anche un potenziale disavanzo per il 2007, peraltro effettivamente conseguito, pone in luce che l'ente avrebbe dovuto prevedere un fondo per la copertura del potenziale disavanzo, adottando atto formale di variazione di bilancio.

Ed ancora l'organo di revisione evidenzia, in sede previsionale per il 2008, il superamento (16,21%) del limite previsto dall'art. 204 TUEL, così come modificato dall'art. 1 commi 44 e 45 della legge n.311/2004 e dall'art. 1 comma 698 della legge n.296/2006, evidenziando quindi le conseguenze in ordine all'impossibilità di assumere nuovi mutui o ricorrere ad altre forme di indebitamento nel 2008. Anche in sede di monitoraggio come in precedenza sottolineato, la Sezione aveva indicato il superamento del limite quantitativo del 15% nell'anno (2008 e/o 2009) previsto dal citato art. 204 del TUEL, e la necessità di adottare idonee misure per il rientro nel predetto limite, secondo i tempi e le misure previste dalle norme.

Infine, come evidenziato dai revisori, le entrate, iscritte in sede previsionale, denominate "contributi oneri concessori e convenzionali", per il notevole importo di € 3.400.000,00 avrebbero dovuto essere sottoposte ad un costante monitoraggio, al fine di non incidere in caso di mancato realizzo, sugli equilibri di bilancio.

L'analisi del documento di bilancio, così come predisposto dall'Amministrazione e sottoposto alla verifica dei revisori dell'ente, viene effettuata sulla base dei dati acquisiti e riportati nelle tabelle seguenti, relative al bilancio di previsione e alla relazione dell'organo di revisione.

Tabella n. 7.

Bilancio di previsione			
	Anno 2008		
	SI	NO	NOTE
Approvazione entro il 31 dicembre (proroghe Come disposto dai Decreti del Ministero dell'Interno del 20.12.2007 con cui sono stati posticipati i termini per l'approvazione del bilancio di previsione 2008 al 31/03/2008 e del 20.03.2008 con cui sono stati posticipati ulteriormente i termini al 31.05.2008.	x		
Conformità del contenuto allo schema del DPR 194/96	x		
Presenza dei quadri riepilogativi	x		
Presenza degli allegati ex art. 172 TUEL	x		Non risulta il documento previsto dall'art.1, comma 383, della l. 24 dicembre 2007, n. 244.
Relazione del responsabile finanziario	x		

Fonte: Corte dei conti su bilancio di previsione, relazione previsionale e programmatica, relazioni illustrative.

Tabella n. 8.

Relazione dell'organo di revisione al bilancio di previsione			
	Anno 2008		
	SI	NO	NOTE
Giudizio di congruità, coerenza e attendibilità	x		
Motivazione del giudizio	x		
Considerazione del parere del responsabile del servizio finanziario	x		
Valutazione delle variazioni rispetto all'anno precedente	x		
Valutazione dell'applicazione dei parametri di deficitarietà	x		I parametri sono tuttavia costruiti non correttamente. Si rinvia al capitolo specifico
Costruzione degli equilibri	x		Gli equilibri corrente e c/capitale non tengono conto della destinazione a spesa corrente dei contributi di costruzione
Altri elementi			
Suggerimenti per l'organo consiliare	x		Sopra indicati

Fonte: Corte dei conti su relazione dell'organo di revisione al bilancio preventivo.

3.4 II bilancio pluriennale

L'art.171 del TUEL dispone che il bilancio pluriennale indichi il quadro dei mezzi finanziari che si prevede di destinare per ciascuno degli anni considerati, sia alla copertura di spese correnti che al finanziamento delle

spese di investimento, con indicazione, per queste ultime, della capacità di ricorso alle fonti di finanziamento.

Il d.lgs 170/2006 a sua volta ha configurato i principi di riferimento dello strumento del bilancio pluriennale, che deve essere predisposto tenendo conto delle linee programmatiche, del piano generale di sviluppo e degli effetti degli indirizzi programmatici della relazione previsionale e programmatica, e deve prevedere:

- per la parte entrata, il quadro dei mezzi finanziari che si intende destinare, per ciascuno degli anni considerati, alla copertura delle spese correnti ed al finanziamento delle spese di investimento, indicando per queste ultime la capacità di ricorso alla fonti di finanziamento;
- per la parte spesa, redatta per programmi, servizi ed interventi, per ciascuno degli anni considerati, le spese correnti consolidate e di sviluppo, anche derivanti dall'attuazione degli investimenti, nonché le spese di investimento ad esso destinate, distintamente per ognuno degli anni considerati.

Il bilancio pluriennale è stato predisposto in ossequio agli schemi di cui al DPR 194/96.

L'organo di revisione, in sede di parere al bilancio di previsione 2008 e preso atto delle modifiche apportate, con la delibera GC del 17/3/2008, ha verificato che le previsioni anche pluriennali sono coerenti con gli strumenti di programmazione di mandato e con gli atti programmatici di settore.

Si rileva tuttavia che la spesa corrente non viene distinta in consolidata e di sviluppo: vi è la predisposizione formale per la suddetta distinzione, ma non viene previsto alcuno stanziamento qualificato come spesa corrente di sviluppo.

3.5 Gli altri strumenti di programmazione

Per alcuni settori d'intervento, in particolare per i lavori pubblici e per il personale dipendente, sono richiesti specifici atti di programmazione preliminari alla previsione annuale e pluriennale:

- il programma triennale di cui all'art. 14, comma 11 della legge 109/94 e successive modificazioni e l'elenco annuale sono stati approvati in conformità agli schemi normativi con delibera n.208 del

25 ottobre 2007, e modificati con successiva delibera GC n.57 del 17 marzo 2008.

In relazione al programma triennale delle opere pubbliche si sono riscontrate alcune discrasie negli importi contabili. Si rileva la discordanza con il bilancio di previsione sia in termini di valori complessivi che di linea di finanziamento.

Inoltre nella delibera del Consiglio comunale n.20 del 27.03.2008 si riporta in premessa il richiamo al precedente atto di approvazione del programma triennale dei lavori pubblici adottato dalla Giunta comunale con atto n.208 del 15.10.2006.

Bilancio di previsione 2008

ENTRATE	
Titolo IV	15.100.000,00
Titolo V	-
SPESE	
Titolo II	15.100.000,00

Piano degli investimenti (con riferimento al 2008)

Totale generale degli interventi	26.634.629,21
Di cui finanziati da altri enti soggetti	18.338.229,00
A carico del comune di Campi Bisenzio	8.296.400,21

Così finanziati:		
	Mutui	3.624.269,21
	Oneri	4.671.771,00

La programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'art. 91 del TUEL e all'art. 39 della legge 449/97 è stata approvata con deliberazione Giunta comunale n. 263 del 24/11/2006 e successivamente, con la delibera GC n.204 del 3/11/2007, è stata apportata una modifica della dotazione organica, in connessione ad una stabilizzazione del personale precario. Non risulta un aggiornamento per il 2008.

3.6 Il Piano esecutivo di gestione

L'art. 169 TUEL individua nel piano esecutivo di gestione il documento nel quale sono determinati concretamente gli obiettivi di gestione ed i responsabili dei servizi. Esso è definito dall'organo esecutivo, prima dell'inizio della gestione, sulla base del bilancio di previsione. Il PEG deve contenere una ulteriore graduazione, per le entrate in capitoli e per i servizi in centri di costo, ed infine per gli interventi in capitoli.

Il regolamento di contabilità dell'ente, negli artt.29 e 30, disciplina il PEG. Prevede in particolare che il contenuto del piano esecutivo di gestione, costituito dagli obiettivi di gestione e dall'affidamento degli stessi ai responsabili dei servizi unitamente alle necessarie dotazioni, sia riferito alla struttura organizzativa dell'ente nelle sue articolazioni in servizi e centri di costo, ognuno con il proprio responsabile e che gli obiettivi di gestione siano esplicitati in modo da consentire l'attivazione delle responsabilità di gestione e di risultato.

L'art 29 dispone al riguardo,al comma 3 , "In base agli indirizzi espressi dal Consiglio con l'approvazione dei documenti previsionali o di altri atti fondamentali, i responsabili dei servizi sono autorizzati a contrattare nei limiti e secondo i principi indicati dall'organo esecutivo nel piano esecutivo di gestione, tenuto conto degli obiettivi assegnati e delle direttive definite.

Il PEG per l'esercizio 2008 è stato approvato con delibera di Giunta n. 128 del 26/6/2008. Si osserva che il documento contiene i profili finanziari elaborati con la necessaria graduazione richiesta dalle norme e l'indicazione dei responsabili dei servizi e dei centri di costo.

Il documento indica sinteticamente gli obiettivi gestionali, con direttive gestionali e qualche indicatore di attività e di risultato, indispensabili anche ai fini del controllo di gestione.

Nel corso del 2008 sono state predisposte e deliberate cinque variazioni al P.E.G. in connessione con le variazioni di bilancio e con l'assestamento.

3.7 Lo stato di attuazione dei programmi, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, variazioni di bilancio e variazione di assestamento generale del bilancio.

Il Consiglio Comunale nel corso dell'anno ha approvato variazioni di bilancio, riportate nella tabella seguente.

Come si può notare vi sono alcune incongruenze che , pur non incidendo sugli equilibri, sono sintomo di poca trasparenza e di poca chiarezza nella rappresentazione e gestione del bilancio.

Al riguardo si rappresenta quanto segue.

Gli stanziamenti di bilancio 2008 definitivi riportati nel conto del bilancio e nel certificato al bilancio di previsione 2009 tengono conto in modo parziale della variazione adottata dalla giunta comunale con atto n.197 del 07.11.08. (Tale variazione ha previsto in entrata: Titolo II +25.300,00 Titolo IV +85.300,00; per la spesa: Titolo I +25.300,00 Titolo IV +85.300,00).

La delibera di variazione di assestamento, per il titolo II sembra non tener conto dalla variazione n.197, ma nel totale del titolo riporta il doppio dell'importo della variazione precedente. Nel titolo IV in assestamento vi è solo una variazione compensativa all'interno del titolo, che non comporta variazioni nel totale, che invece torna ad essere quello della delibera n.188 di ottobre precedente alla delibera di variazione n.197.

Tabella n. 9.

Variazioni di bilancio 2008 - equilibri di bilancio nel corso dell'esercizio													
	Previsioni iniziali	DGC n. 145 del 25.07.08	DCC n.90 del 25.09.08	DCC n.103 del 30.09.08	DGC n.188 del 24.10.08	DGC n.197 del 07.11.08 ratificata da CC	Previsioni assestate DCC n.142 del 27.11.08			DIFFERENZA	Rendiconto	Indice di variazione	Capacità di programmazione
	A	C	D	E	F	G	B		(B-G)		(B-A)/A %	B/A %	
Entrate Tributarie - Titolo I	16.405.000,00	16.516.000,00	16.516.000,00	16.516.000,00	16.516.000,00	16.516.000,00	16.516.000,00		-	16.170.417,62	0,68%	101%	
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti - Titolo II	6.631.505,84	9.105.448,58	9.105.448,58	9.105.448,58	9.105.448,58	9.130.748,58	9.160.748,58	30.000,00	- 30.000,00	10.414.329,68	38,14%	138%	
Entrate Extratributarie - Titolo III	7.564.900,00	7.670.907,15	7.670.907,15	7.670.907,15	6.171.135,01	6.171.135,01	6.171.135,01		-	3.405.337,45	-18,42%	82%	
<i>Tot. Entrate correnti</i>	<i>30.601.405,84</i>	<i>33.292.355,73</i>	<i>33.292.355,73</i>	<i>33.292.355,73</i>	<i>31.792.583,59</i>	<i>31.817.883,59</i>	<i>31.847.883,59</i>		- 30.000,00	<i>29.990.084,75</i>	<i>4,07%</i>	<i>104%</i>	
Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti - Titolo IV	15.100.000,00	15.100.000,00	11.202.000,00	23.265.251,71	23.008.251,71	23.093.551,71	23.008.251,71	0,00	85.300,00	3.064.683,88	52,37%	152%	
Entrate da accensione di prestiti - Titolo V	20.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00		-	0,00	0,00%	100%	
<i>Tot. Entrate in conto capitale</i>	<i>35.100.000,00</i>	<i>35.100.000,00</i>	<i>31.202.000,00</i>	<i>43.265.251,71</i>	<i>43.008.251,71</i>	<i>43.093.551,71</i>	<i>43.008.251,71</i>		85.300,00	<i>3.064.683,88</i>	<i>22,53%</i>	<i>123%</i>	
Entrate da servizi per conto terzi - Titolo VI	5.615.000,00	5.615.000,00	5.615.000,00	5.615.000,00	5.615.000,00	5.615.000,00	5.615.000,00		-	3.141.169,57	0,00%	100%	
Totale Entrate	71.316.405,84	74.007.355,73	70.109.355,73	82.172.607,44	80.415.835,30	80.526.435,30	80.471.135,30		55.300,00	36.195.938,20	12,84%	113%	
Avanzo applicato	0						0,00		-				
Totale Generale Entrata	71.316.405,84	74.007.355,73	70.109.355,73	82.172.607,44	80.415.835,30	80.526.435,30	80.471.135,30		55.300,00	36.195.938,20	12,84%	113%	

									-			
Spese:									-			
Spese correnti - Titolo I	27.797.322,74	31.614.672,63	31.614.672,63	31.614.672,63	30.114.900,49	30.140.200,49	30.140.200,49		-	29.216.715,22	8,43%	108%
Spese in conto capitale - Titolo II	15.100.000,00	15.100.000,00	11.202.000,00	11.202.000,00	10.945.000,00	11.030.300,00	10.975.000,00		55.300,00	2.008.920,44	-27,32%	73%
Spese per rimborso di prestiti - Titolo III	22.804.083,10	21.677.683,10	21.677.683,10	21.677.683,10	21.677.683,10	21.677.683,10	21.677.683,10		-	1.668.706,73	-4,94%	95%
Spese per servizi per conto terzi - Titolo IV	5.615.000,00	5.615.000,00	5.615.000,00	5.615.000,00	5.615.000,00	5.615.000,00	5.615.000,00		-	3.141.169,57	0,00%	100%
Totale Spese	71.316.405,84	74.007.355,73	70.109.355,73	70.109.355,73	68.352.583,59	68.463.183,59	68.407.883,59		55.300,00	36.035.511,96	-4,08%	96%
disavanzo di amministrazione				12.063.251,71	12.063.251,71	12.063.251,71	12.063.251,71		-			
Totale generale di spesa	71.316.405,84	74.007.355,73	70.109.355,73	82.172.607,44	80.415.835,30	80.526.435,30			80.526.435,30			
Differenza	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		-	160.426,24		
Equilibrio finale									-			
a) Entrate finali (titoli I, II, III e IV)	45.701.405,84	48.392.355,73	44.494.355,73	56.557.607,44	54.800.835,30	54.911.435,30	54.856.135,30		55.300,00	33.054.768,63	20,03%	120%
b) Spese finali (disavanzo + titoli I e II)	42.897.322,74	46.714.672,63	42.816.672,63	54.879.924,34	53.123.152,20	53.233.752,20	53.178.452,20		55.300,00	31.225.635,66	23,97%	124%
Differenza (a-b) - Saldo netto da finanziare (-) o da impiegare (+)	2.804.083,10	1.677.683,10	1.677.683,10	1.677.683,10	1.677.683,10	1.677.683,10	1.677.683,10		-	1.829.132,97	-40,17%	60%

Fonte: delibere di variazione e di assestamento 2008

Con la variazione di GC n. 197 gli stanziamenti aumentano come da tabella seguente:

Tabella n. 9 bis

Variazioni di bilancio 2008 - equilibri di bilancio nel corso dell'esercizio			
	DGC n.188 del 24.10.08 ratificata da CC	DGC n.197 del 07.11.08 ratificata da CC	Previsioni asestate DCC n.142 del 27.11.08
	F	G	B
Entrate Tributarie - Titolo I	16.516.000,00	16.516.000,00	16.516.000,00
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti - Titolo II	9.105.448,58	9.130.748,58	9.160.748,58
Entrate Extratributarie - Titolo III	6.171.135,01	6.171.135,01	6.171.135,01
<i>Tot. Entrate correnti</i>	<i>31.792.583,59</i>	<i>31.817.883,59</i>	<i>31.847.883,59</i>
Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti - Titolo IV	23.008.251,71	23.093.551,71	23.008.251,71
Entrate da accensione di prestiti - Titolo V	20.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00
<i>Tot. Entrate in conto capitale</i>	<i>43.008.251,71</i>	<i>43.093.551,71</i>	<i>43.008.251,71</i>
Entrate da servizi per conto terzi - Titolo VI	5.615.000,00	5.615.000,00	5.615.000,00
Totale Entrate	80.415.835,30	80.526.435,30	80.471.135,30
Avanzo applicato			0,00
Totale Generale Entrata	80.415.835,30	80.526.435,30	80.471.135,30
Spese:			
Spese correnti - Titolo I	30.114.900,49	30.140.200,49	30.140.200,49
Spese in conto capitale - Titolo II	10.945.000,00	11.030.300,00	10.975.000,00
Spese per rimborso di prestiti - Titolo III	21.677.683,10	21.677.683,10	21.677.683,10
Spese per servizi per conto terzi - Titolo IV	5.615.000,00	5.615.000,00	5.615.000,00
Totale Spese	68.352.583,59	68.463.183,59	68.407.883,59
disavanzo di amministrazione	12.063.251,71	12.063.251,71	12.063.251,71
Totale generale di spesa	80.415.835,30	80.526.435,30	80.471.135,30
Differenza	0,00	0,00	0,00
Equilibrio finale			
a) Entrate finali (titoli I, II, III e IV)	54.800.835,30	54.911.435,30	54.856.135,30
b) Spese finali (disavanzo + titoli I e II)	53.123.152,20	53.233.752,20	53.178.452,20
Differenza (a-b) - Saldo netto da finanziare (-) o da impiegare (+)	1.677.683,10	1.677.683,10	1.677.683,10

Fonte: Corte dei Conti su atti di variazione forniti dall'ente

3.8 II Rendiconto

La conformità del rendiconto alle norme viene riscontrata sulla base dei dati riportati nella tabella che segue.

Tabella n. 10.

Rendiconto			
	Anno 2008		
	SI	NO	NOTE
Approvazione entro il 30 aprile L.189/2008 Min interno Circ 6/2009		x	
Conformità del contenuto allo schema del DPR 194/96	x		
Presenza dei quadri riepilogativi	x		
Presenza degli allegati ex art. 227 TUEL (relazione Giunta, relazione revisori conti, elenco dei residui attivi e passivi distinti per anno di provenienza)	x		
Conto economico	x		
Stato patrimoniale	x		
Prospetto di conciliazione	x		

Fonte: Corte dei conti su rendiconto e relazioni illustrative.

Il rendiconto è stato approvato in data 18/5/2009 con deliberazione consiliare n. 109 e quindi oltre i termini previsti dall'articolo 2-quater del decreto legge n. 154 del 2008 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2008 (30 aprile 2009).

La relazione dell'organo di revisione sulla proposta di deliberazione consiliare e sullo schema di rendiconto esprime parere favorevole, rilevando che permane il disavanzo di amministrazione, risultante dal rendiconto 2007 e non ripianato nell'esercizio 2008, ridotto tuttavia dalla gestione positiva dei residui e dal risultato anche esso positivo della gestione.

3.9 Il sistema delle scritture contabili dell'ente

L'impostazione di un sistema di contabilità generale che associ alla contabilità finanziaria anche le informazioni economiche e patrimoniali è sostenuta ulteriormente dalla più recente normativa, in ultimo dal comma 61 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007.

Il sistema delle scritture contabili prevede, oltre alla contabilità finanziaria, anche un sistema di contabilità generale economico - patrimoniale integrato e semplificato.

Il legislatore non ha reso obbligatoria l'adozione di una metodologia per l'introduzione di un sistema contabile di tipo economico-patrimoniale, lasciando alla discrezionalità degli enti locali di individuare tra varie alternative disponibili, quella più rispondente alle peculiari esigenze dell'ente medesimo. La contabilità analitica orienta la funzione svolta dal controllo di

gestione, quale guida verso comportamenti di razionalità economica per il conseguimento di risultati di efficacia dell'azione pubblica.

L'ente compila il prospetto di conciliazione in quanto dotato di un sistema contabile semplificato, con tenuta della contabilità finanziaria . Non è stata peraltro attuata una contabilità analitica per centri di costo.

In ordine alla rappresentatività dei dati e dei documenti contabili, sono state condotte alcune analisi a campione sui decreti di riaccertamento residui: per i residui passivi si è riscontrato che in modo anomalo il riaccertamento viene documentato per responsabile procedurale e non per movimentazione contabile. Si riportano gli elementi rilevati per alcuni atti esaminati.

RESIDUI ATTIVI

Descrizione: TARSU- Rec. Evasione

Risorsa n.30

Residuo attivo al 31.12.2008: €220.927,00

Nota per il mantenimento:

con riferimento alla risorsa n.30 l'ufficio Entrate, in data 16.01.2009, ha comunicato che con riguardo alla tassa smaltimento rifiuti sono stati oggetto di notifica nel corso dell'anno 2008 n.364 atti notificati del complessivo importo di euro 220.927,00.

Si è provveduto pertanto ad accertare tale somma che, al 31.12.2008, ha generato un residuo attivo di pari importo.

Descrizione: Contributo della Provincia di Firenze per gli stagni di Focognano

Risorsa n.75

Residuo attivo al 31.12.2008: €4.240,00

Nota per il mantenimento:

il residuo attivo della risorsa 1341, pari ad euro 4.240,00, deve essere mantenuto in quanto la Provincia di Firenze al 31.12.2008 non aveva ancora erogato la somma

RESIDUI PASSIVI

Descrizione: -----

Intervento: -----

Residuo attivo al 31.12.2008: -----

Nota per il mantenimento:

il sottoscritto dirigente del settore 2° xxxx attesta di aver provveduto, ai sensi del comma 3° articolo 228 del TU sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D.Lgs 267 al riaccertamento dei residui passivi relativamente ai capitoli di spesa assegnati in gestione con deliberazione della Giunta comunale n.129 del 26.06.2008, nell'ambito del Piano esecutivo di gestione 2008.

La Sezione ha fatto precedere la valutazione degli andamenti e dei risultati complessivi del bilancio dell'ente da una verifica della regolarità amministrativa e contabile dei dati e delle informazioni risultanti dal rendiconto al fine di asseverare che i dati esposti sono una trasposizione di fatti gestionali effettivi.

Se da un lato appare rispettato il principio della trasparenza, si è rilevato che non sempre sussiste una corretta rappresentazione contabile, come evidenziato nel paragrafo successivo.

3.10 Verifica delle regole di contabilizzazione

Al fine di verificare le regole seguite dall'ente per la contabilizzazione di determinate poste indicate nella tabella di seguito riportata, per le quali sussistono incertezze in ordine alla relativa contabilizzazione, ovvero alla corretta allocazione in bilancio, è stata condotta un'analisi specifica volta a valutare l'adeguatezza e la trasparenza dei documenti di bilancio.

Tabella n. 11.

Regole di contabilizzazione					
Entrate e spese		Anno 2008			
		Corretta contabilizzazione	Contabilizzazione dell'ente	Conformità a Sì/No	Note
Strumenti finanziari derivati	Upfront	Titolo IV ora Titolo V indebitamento	Non ricorre la fattispecie		
	Flussi differenziali	Attivi ai Titoli IV o III Passivi al titolo I	IV Non presente	Sì	
Spese per esternalizzazioni e partecipazioni a società	Trasferimenti per corrispettivi e/o contributi di esercizio	Titolo I, int. 03/05	Titolo I, int. 03/05	Sì	
Spese per il personale	Personale di ruolo	Titolo I, int. 1 di ciascuna funzione	Titolo I, int. 1 di ciascuna funzione	Sì	
	Co. Co. Co.	Titolo I, intervento. 3			
	Compensi per la progettazione interna	Titolo II – all'interno del quadro dell'opera	Titolo II – all'interno del quadro dell'opera	Sì	
		Titolo I – Spesa intervento 01 e contestuale iscrizione al Titolo III – entrate extratributarie	--- ---		
Spese per studi, ricerche e consulenze		Titolo I, intervento 03	Titolo I, intervento 03	Sì	
		Titolo II, intervento 06	---		
Riscossione di prestiti obbligazionari nel momento di perfezionamento dell'emissione		Titolo V	Titolo V	Sì	
Mutui		Titolo V categoria 3	Titolo V categoria 3	Sì	
Contributi per permessi a costruire		Titolo IV	Titolo III (con riferimento agli introiti extra oneri) e IV	Sì /no	Rinvio al capitolo
Acquisto beni di consumo		Titolo I, intervento 2	Titolo I, intervento 2	Sì	

Fonte: Corte dei conti su bilancio di previsione, PEG, rendiconto.

In ordine all'applicazione delle regole di contabilizzazione si sono evidenziate le seguenti "anomalie" in ordine alle quali si rinvia al paragrafo specifico di analisi: Contributi per permessi a costruire e *partite di giro* nelle quali sono state contabilizzate voci non del tutto chiare.

CAPITOLO IV - GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

4.1 La costruzione degli equilibri

Tra i principi fondamentali del bilancio vi è quello del pareggio finanziario.

Gli enti locali hanno l'obbligo, durante la gestione e nelle variazioni di bilancio, di garantire il pareggio finanziario e salvaguardare gli equilibri di bilancio, sia nella parte corrente che nella parte in conto capitale, nonché di preservare gli equilibri finali.

Il prospetto seguente, relativo al bilancio di previsione 2008, nelle previsioni iniziali ed assestate, mostra formalmente il rispetto del pareggio finanziario complessivo tra le previsioni di competenza delle entrate e quelle delle spese, così come richiesto dal combinato disposto dell'art. 162, commi 1 e 6, e dell'art. 193, comma 1, del TUEL.

Tabella n. 12.

(valori in euro)

Pareggio finanziario – Anno 2008					
	Previsioni iniziali A	Previsioni assestate B	Rendiconto	Indice di variazione (B-A)/A %	Capacità di programmazione B/A %
Entrate Tributarie - Titolo I	16.405.000,00	16.516.000,00	16.170.417,62	0,68%	101%
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti - Titolo II	6.631.505,84	9.160.748,58	10.414.329,68	38,14%	138%
Entrate Extratributarie - Titolo III	7.564.900,00	6.171.135,01	3.405.337,45	-18,42%	82%
Tot. Entrate correnti	30.601.405,84	31.847.883,59	29.990.084,75	4,07%	104%
Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti - Titolo IV	15.100.000,00	23.008.251,71	3.064.683,88	52,37%	152%
Entrate da accensione di prestiti - Titolo V	20.000.000,00	20.000.000,00	0,00	0,00%	100%
Tot. Entrate in conto capitale	35.100.000,00	43.008.251,71	3.064.683,88	22,53%	123%
Entrate da servizi per conto terzi - Titolo VI	5.615.000,00	5.615.000,00	3.141.169,57	0,00%	100%
Totale Entrate	71.316.405,84	80.471.135,30	36.195.938,20	12,84%	113%
Avanzo applicato	0	0,00			
Totale Generale Entrata	71.316.405,84	80.471.135,30	36.195.938,20	12,84%	113%
Spese correnti - Titolo I	27.797.322,74	30.140.200,49	29.216.715,22	8,43%	108%
Spese in conto capitale - Titolo II	15.100.000,00	10.975.000,00	2.008.920,44	-27,32%	73%
Spese per rimborso di prestiti - Titolo III	22.804.083,10	21.677.683,10	1.668.706,73	-4,94%	95%
Spese per servizi per conto terzi - Titolo IV	5.615.000,00	5.615.000,00	3.141.169,57	0,00%	100%
Totale Spese	71.316.405,84	68.407.883,59	36.035.511,96	-4,08%	96%
disavanzo di amministrazione		12.063.251,71			
Totale generale Spesa	71.316.405,84	80.471.135,30	36.035.511,96	12,84%	
Differenza	0,00	0,00	160.426,24		
Equilibrio finale					
a) Entrate finali (titoli I, II, III e IV)	45.701.405,84	54.856.135,30	33.054.768,63	20,03%	120%
b) Spese finali (disavanzo + titoli I e II)	42.897.322,74	53.178.452,20	31.225.635,66	23,97%	124%
Differenza (a-b) - Saldo netto da finanziare (-) o da impiegare (+)	2.804.083,10	1.677.683,10	1.829.132,97	-40,17%	60%

Fonte: Corte dei conti su bilancio di previsione.

Le poste di entrata e di uscita, inizialmente previste nella misura di 71.316.405,84, sono state assestate in 80.471.135,30 facendo registrare uno scostamento in valore assoluto di 9.154.729,47 pari al 12,84%. In sede di rendiconto sono ridotte di più del 50%.

L'intero ciclo del bilancio, evidenzia comunque l'equivalenza fra entrate e spese per servizi per conto terzi, come disposto dall'art. 168, comma 2 del TUEL.

La differenza fra il totale delle entrate finali e delle spese finali indica la gestione operativa, e consente di valutare la capacità che ha la gestione

dei servizi di avere un proprio equilibrio finanziario. Si riscontra nelle previsioni iniziali il saldo netto positivo fra entrate finali e spese finali, pari a €2.804.083,10; permane positivo pur se di minore entità anche nelle previsioni assestate, peraltro con applicazione del disavanzo di amministrazione 2007: positivo è il saldo da finanziare a consuntivo.

L'equilibrio di parte corrente e l'equilibrio di parte capitale sono di seguito analizzati, con indicazione delle previsioni iniziali ed assestate, dando conto anche degli equilibri a consuntivo e degli eventuali scostamenti negli accertamenti ed impegni.

L'andamento triennale delle previsioni iniziali indica una diminuzione delle entrate correnti ed un dimezzamento di quelle in conto capitale: queste ultime mostrano un andamento critico atteso che le previsioni solo molto distanti dai relativi accertamenti dell'esercizio.

Sul fronte delle spese, la programmazione iniziale mostra una contrazione imputabile solo alla parte capitale, e nel 2008 alla spesa per rimborso prestiti rispetto al precedente esercizio, con tuttavia un incremento della spesa corrente.

Tabella n. 13.

PAREGGIO FINANZIARIO - GESTIONE DI COMPETENZA								
	2005		2006		2007		2008	
	Previsioni iniziali	Accertamenti/ Impegni	Previsioni iniziali	Accertamenti/ Impegni	Previsioni iniziali	Accertamenti/ Impegni	Previsioni iniziali	Accertamenti/ Impegni
Entrate tributarie - Titolo I	17.807.215,00	17.386.712,00	16.681.766,00	16.599.796,00	18.930.000,00	14.201.294,00	16.405.000,00	16.170.417,62
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti - Titolo II	3.027.910,00	2.740.958,00	2.535.452,00	2.216.964,00	2.639.683,00	7.653.473,00	6.631.506,00	10.414.329,68
Entrate extratributarie - Titolo III	12.561.916,00	11.752.930,00	14.007.316,00	6.371.194,00	12.840.503,00	5.555.360,00	7.564.900,00	3.405.337,45
<i>Totale entrate correnti</i>	<i>33.397.041,00</i>	<i>31.880.600,00</i>	<i>33.224.534,00</i>	<i>25.187.954,00</i>	<i>34.410.186,00</i>	<i>27.410.127,00</i>	<i>30.601.406,00</i>	<i>29.990.084,75</i>
Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti - Titolo IV	11.693.000,00	8.382.546,00	12.220.000,00	5.409.972,00	8.998.000,00	63.180.599,00	15.100.000,00	3.064.683,88
Entrate da accensione di prestiti - Titolo V	51.325.999,00	14.875.653,00	45.747.500,00	8.218.831,00	29.376.629,00	2.700.000,00	20.000.000,00	0,00
<i>Totale entrate in conto capitale</i>	<i>63.018.999,00</i>	<i>23.258.199,00</i>	<i>57.967.500,00</i>	<i>13.628.803,00</i>	<i>38.374.629,00</i>	<i>65.880.599,00</i>	<i>35.100.000,00</i>	<i>3.064.683,88</i>
Entrate da servizi per conto terzi - Titolo VI	5.465.800,00	3.394.990,00	5.685.000,00	3.491.233,00	5.693.000,00	2.797.495,00	5.615.000,00	3.141.169,57
Totale entrate	101.881.840,00	58.533.789,00	96.877.034,00	42.307.990,00	78.477.815,00	96.088.221,00	71.316.406,00	36.195.938,20
Avanzo applicato				30.422,00				
Totale generale entrata	101.881.840,00	58.533.789,00	96.907.456,00	42.307.990,00	78.477.815,00	96.088.221,00	71.316.406,00	36.195.938,20
Spese correnti - Titolo I	26.408.470,00	25.514.100,00	25.995.558,00	25.678.770,00	26.450.547,00	24.329.800,00	27.797.323,00	29.216.715,22
Spese in conto capitale - Titolo II	53.081.843,00	20.393.950,00	38.067.500,00	13.786.803,00	18.374.629,00	65.880.600,00	15.100.000,00	2.008.920,44
Spese per rimborso di prestiti - Titolo III	16.925.727,00	9.674.415,00	27.128.976,00	7.002.041,00	27.959.639,00	5.381.386,00	22.804.083,00	1.668.706,73
Spese per servizi per conto terzi - Titolo IV	5.465.800,00	3.394.990,00	5.685.000,00	3.491.233,00	5.693.000,00	2.797.495,00	5.615.000,00	3.141.169,57
Totale spese	101.881.840,00	58.977.455,00	96.877.034,00	49.958.847,00	78.477.815,00	98.389.281,00	71.316.406,00	36.035.511,96
differenza	0,00	-443.666,00	30.422,00	-7.650.857,00	0,00	-2.301.060,00	0,00	160.426,24

Fonte: Corte dei Conti su certificati al rendiconto e al bilancio di previsione

4.2 L'equilibrio di parte corrente

L'analisi della costruzione degli equilibri, nella seguente tabella, evidenzia nella costruzione dell'equilibrio nel bilancio di parte corrente, che presenta una differenza positiva in fase di assestamento, pari a € 30.000, la rappresentazione non è coerente con la previsione dell'art.193 del TUEL, in base al quale gli enti locali rispettano durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti. Il margine di contribuzione si presenta con valore positivo, sia nelle previsioni iniziali che assestate.

Tabella n.14.

(valori in euro)

Equilibrio di parte corrente					
Anno 2008					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	consuntivo (Accertamenti; Impegni)	Previsioni definitive/ Previsioni iniziali. %	Accertamenti; Impegni/ Previsioni definitive %
a) Entrate correnti Titolo I-II-III	30.601.405,84	31.847.883,59	29.990.084,75	4,07%	94,17%
b) Spese correnti Titolo I	27.797.322,74	30.140.200,49	29.216.715,22	8,43%	96,94%
Differenza (a-b)- Margine di contribuzione	2.804.083,10	1.707.683,10	773.369,53	-39,10%	45,29%
c) Quota capitale ammortamento mutui e prestiti obbligazionari - Titolo III **	2.804.083,10	1.677.683,10	1.668.706,73	-40,17%	99,46%
**N.B.: al netto del rimborso per anticipazione di cassa (int.01 titolo 03)					
Differenza (a-b-c)	0,00	30.000,00	-895.337,20		
Copertura o utilizzo differenza:					
quote Contributi permessi a costruire	0,00	0,00	0,00		
Avanzo gestione corrente	0	0	0,00		

Fonte: Corte dei conti sui seguenti documenti del Comune: bilancio di previsione; relazione previsionale e programmatica; PEG; rendiconto; relazione illustrativa dati consuntivo.

Nell'equilibrio della parte corrente, così rappresentato anche nella relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2008, (che risulta formalmente raggiunto in fase previsionale iniziale , ma non descritto nell'assestamento) non vi è indicata l'applicazione alla stessa parte corrente di quota parte contributi per permessi a costruire. In sede di monitoraggio al bilancio di previsione era stata indicata, dall'organo di revisione, la quota parte di destinazione alla spesa corrente di detti contributi¹⁴, pari al 31,74% (€ 3.400.000) dello stanziamento. Tuttavia, l'organo di revisione nel parere al rendiconto poneva in evidenza, che se la costruzione degli equilibri in assestamento, e la determinazione del risultato di gestione ha tenuto conto della allocazione al titolo IV categoria 5 risorsa 324, e della destinazione a spesa corrente connessa con la presenza nell'ambito della categoria 05 del titolo III (risorsa 196) di uno stanziamento in entrata di risorse di pari entità, provenienti da "contributi oneri concessori e convenzionali", nessun atto dell'ente indica la percentuale di destinazione dei contributi in parola al finanziamento della spesa corrente, e la rappresentazione degli equilibri e del risultato non la pone in evidenza.

In risposta a specifica istruttoria, e quindi in contrasto con quanto già indicato dal collegio dei revisori, il responsabile finanziario, con mail del novembre 2009, ha dichiarato che " nel 2008 i contributi per permesso di costruire accertati sono ammontati ad €2.472.130,15 di cui €1.515.663,00 (pari al 61,31%) sono stati destinati al finanziamento della spesa corrente." Si è potuto riscontrare in bilancio invece che l'intera somma è stata accertata e contabilizzata al titolo IV.

Inoltre, con riferimento alle entrate da "concessioni edilizie extra oneri" di cui al titolo III, il responsabile finanziario ha comunicato che tali entrate sono state inizialmente previste nel Bilancio 2005 ed ha fornito l'evoluzione di detta posta di bilancio dall'esercizio 2005 al 2008:

¹⁴ Anomalia rappresentativa quindi della realtà contabile , che attiene all'indicazione del bilancio preventivo titolo III categ.5 risorsa 196 dei proventi derivanti da concessioni edilizie, stanziati per € 3.400.000,00 per il finanziamento della spesa corrente ed €7.311.711,00 per il finanziamento di spesa in conto capitale; la destinazione alla parte corrente è pari al 31,74% e quindi nel rispetto dei limiti previsti dalla legge (75%), ma la rappresentazione non è trasparente.

Tabella n.15.

Entrate da concessioni edilizie "extra oneri" al titolo III				
	Previsione iniziale	Previsione Assestata	Accertamento a consuntivo	Riscossione c/competenza + c/residui
2005	7.280.000,00	7.280.000,00	7.280.000,00	0,00
2006	11.300.000,00	11.300.000,00	3.425.000,00	4.256.314,62
2007	7.620.000,00	3.270690,92	2.350.000,00	6.158.784,75
2008	3.400.000,00	3.400.000,00	95.686,01	2.735.586,64
TOTALI	29.600.000,00	25.520.690,92	13.150.686,01	13.150.686,01

Fonte: Corte dei Conti su dati forniti dall'ente

La presenza di poste straordinarie e la costruzione non del tutto trasparente degli equilibri, può incidere in termini di rischio sul mantenimento degli stessi. Peraltro, proprio lo stanziamento iniziale in argomento, confermato in sede di assestamento generale di bilancio (3.400.000,00), ha registrato un accertamento notevolmente inferiore, pari al 3% della previsione, senza conseguente riscossione nell'esercizio.¹⁵

L'ente, nella relazione della Giunta al rendiconto 2008, ha motivato la mancata realizzazione di tale risorsa, che ha subito un momento di stasi, con le conseguenze del susseguirsi delle normative attuative del regolamento urbanistico. Successivamente alle vicende giudiziarie, che hanno comportato la sospensione sia del regolamento urbanistico che del rilascio di concessioni edilizie per due mesi nel 2006, l'amministrazione ha proceduto all'adozione di una variante del regolamento urbanistico, per il suo riallineamento al Piano Strutturale (CC n.118 del 13 ottobre 2008).

Si desume quindi che le entrate straordinarie "Contributi permessi a costruire" non concorrono direttamente al raggiungimento e al mantenimento degli equilibri di bilancio di parte corrente, tuttavia costituiscono *di fatto* il presupposto per l'accertamento dell'entrata extratributaria "contributi oneri concessori e convenzionali - extra oneri" che concorre in via diretta al finanziamento di spese correnti consolidate e obbligatorie.

¹⁵ Dubbia appare la legittimità di tale entrata, poiché, sulla base della documentazione istruttoria, non sembra sussistere un titolo giuridico per la richiesta della "liberalità" in oggetto ed un atto adottato dall'amministrazione nel quale sia prevista tale contribuzione privata, al di fuori dei contributi per permessi a costruire. L'amministrazione, per le vie brevi, ha precisato che non si tratta in alcun modo di un contributo obbligatorio e che l'adesione o meno al pagamento dello stesso da parte del privato non incide sul rilascio della concessione stessa. Tuttavia resta da chiarire con quali modalità l'amministrazione richieda al privato il pagamento degli oneri per la concessione edilizia e della liberalità in oggetto.

La visione del trend previsionale nel triennio pone in luce l'equilibrio di parte corrente nelle previsioni iniziali nel 2007-2008, con il margine di contribuzione positivo ma nettamente inferiore nel 2008.

Tabella n. 16.

Equilibrio di parte corrente nel triennio			
	Previsioni iniziali Anno 2006	Previsioni iniziali Anno 2007	Previsioni iniziali Anno 2008
a) Entrate correnti Titolo I-II-III	33.224.534,00	34.410.186,00	30.601.405,84
b) Spese correnti Titolo I	25.995.558,00	26.450.547,00	27.797.322,74
Differenza (a-b)- Margine di contribuzione	7.228.976,00	7.959.639,00	2.804.083,10
c) Quota capitale ammortamento mutui e prestiti obbligazionari	7.128.976,00	7.959.639,00	2.804.083,10
Differenza (a-b-c)	100.000,00	-	-
Entrate correnti destinate a investimenti (-)	100.000,00		
Avanzo/Disavanzo gestione corrente	-	-	-

Fonte: Corte dei conti su bilancio di previsione, relazione previsionale e programmatica, PEG.

4.3 L'equilibrio di parte capitale

L'analisi dell'equilibrio di parte capitale ha evidenziato il pareggio in fase previsionale iniziale, una notevole differenza positiva fra entrate e spese nell'assestamento, dovuta ad un aumento del 52% nell'entrata ed a una contrazione dell'investimento del 27%: la differenza è destinata a finanziare il disavanzo conseguito nel 2007. In connessione con la non trasparente e corretta rappresentazione degli equilibri di parte corrente, anche la parte in conto capitale è distorta a causa della poca chiarezza in ordine alla destinazione dei contributi per permessi a costruire. Nella sostanza risulterebbe che in assestamento la parte corrente in eccesso vada a finanziare la parte in conto capitale proprio per €30.000.

Tabella n. 17.

Equilibrio di parte capitale					
	Anno 2008				
	Previsioni iniziali	Previsioni assestate	Consuntivo (Accertamenti Impegni)	previsioni assestate/previsioni iniziali %	Acc.Imp./previsioni assestate %
a) Entrate Titolo IV e V (cat.2, 3 e 4)	15.100.000,00	23.008.251,71	3.064.683,88	52,37%	13,32%
b) Spese Titolo II	15.100.000,00	10.975.000,00	2.008.920,44	-27,32%	18,30%
Differenza (a-b)	0,00	12.033.251,71	1.055.763,44		8,77%
Quota contributi permessi a costruire destinati al bilancio corrente (-)	0,00	0,00	0		
Disavanzo di amministrazione		12.063.251,71			0,00%
Avanzo gestione in c/capitale	0,00	-30.000,00	1.055.763,44		-3519,21%

Fonte: Corte dei conti sui seguenti documenti del Comune: bilancio di previsione; relazione previsionale e programmatica; PEG; rendiconto; relazione illustrativa dati consuntivo.

L'andamento triennale delle previsioni iniziali evidenzia la stabilità dell'equilibrio di parte capitale già dal 2007.

Tab. n.18.

Equilibrio di parte capitale nel triennio			
	Previsioni iniziali		
	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008
a) Entrate Titolo IV e V (cat. 3 e 4)	37.967.500,00	18.374.629,00	15.100.000,00
b) Spese Titolo II	38.067.500,00	18.374.629,00	15.100.000,00
Differenza (a-b)	-100.000,00	0,00	0,00
Quota contributi permessi a costruire destinati al bilancio corrente (-)			
Avanzo gestione corrente	100.000,00		
Applicazione dell'avanzo di amministrazione			
Avanzo / Disavanzo gestione in c/capitale	0,00	0,00	0,00

Fonte: Corte dei conti su bilancio di previsione, relazione previsionale e programmatica, PEG.

In collegamento alla precedente rappresentazione degli equilibri della parte capitale, la tabella successiva mostra il finanziamento della spesa in conto capitale e la sua evoluzione nel triennio.

Si evince, nelle previsioni dell'ultimo triennio, che le politiche di finanziamento delle spese di investimento in fase previsionale, si muovono nella direzione del ricorso ai trasferimenti dal 1% circa del 2006 alla misura del 30% dell'entrata in conto capitale nel 2008, e soprattutto all'utilizzo dei contributi per permessi a costruire (sempre con il dubbio di attendibilità della rappresentazione (dal 19,35% del 2006 al 67,50% in rapporto al totale

delle entrate in conto capitale del 2008), con tendenza all'autofinanziamento degli investimenti, ed infine dopo un netto contenimento del debito già nel 2007, con assenza del titolo V (come accennato l'ente è incorso nel divieto di nuovo indebitamento per il superamento del limite quantitativo per il 2008).

Il contenimento tuttavia seguito dall'ente nel corso dell'esercizio 2007 rileva un'ulteriore "criticità". Questa riguarda l'operazione di estinzione mutui e rifinanziamento delle passività con la contrazione di nuovo debito e con contestuale aumento del periodo di ammortamento (Delibera n.107 del 30/11/22007). L'operazione condotta nel 2007, sulla quale si avrà modo di condurre approfondimenti nella sezione dedicata all'indebitamento, ha riguardato mutui pregressi contratti dall'ente con la **Banca Toscana** dopo il 31.12.2006¹⁶. Poiché la decorrenza del nuovo piano di ammortamento è fissata dal 01.01.2009, nel 2008 non è stata impegnata la rata di ammortamento annuale: ciò ha determinato un andamento anomalo del titolo III di spesa rispetto agli esercizi precedenti e anche rispetto alla previsione di spesa per l'esercizio 2009.

¹⁶ Le politiche intraprese dall'ente si sono orientate nell'ambito della gestione attiva del debito individuando azioni volte a consentire il rinvio ad esercizi successivi del rimborso di prestiti precedentemente contratti allungandone il periodo di ammortamento. Infatti l'operazione sinteticamente descritta sopra, che si avrà modo di affrontare compiutamente nel presente referto, ha permesso all'ente di non pagare per l'anno 2008 la quota capitale e interesse riferita ai mutui oggetto di rinegoziazione (il cui debito residuo a settembre 2007 era pari a 61.466.704,09)

Tabella n. 19.

(valori in euro)

Finanziamento spese in conto capitale nel triennio									
Entrate	Previsioni iniziali Anno 2006			Previsioni iniziali Anno 2007			Previsioni iniziali Anno 2008		
	Importo	% sul totale entrate destinate alla parte capitale	% sulle spese in c/capitale	Importo	% sul totale entrate destinate alla parte capitale	% sulle spese in c/capitale	Importo	% sul totale entrate destinate alla parte capitale	% sulle spese in c/capitale
Alienazioni patrimoniali - Titolo IV, categoria 1	4.500.000,00	11,82%	11,82%	3.000.000,00	16,33%	16,33%	-	0,00%	0,00%
Trasferimenti di capitale da Stato, Regioni o altri enti - Titolo IV, categorie 2, 3 e 4	355.000,00	0,93%	0,93%	508.000,00	2,76%	2,76%	4.908.229,00	32,50%	32,50%
Proventi da privati per finanziamento opere pubbliche - Contributi permessi a costruire Tit. IV cat. 5	7.365.000	19,35%	19,35%	5.490.000,00	29,88%	29,88%	10.191.771,00	67,50%	67,50%
Riscossione di crediti Tit. IV cat. 6	0,00	0,00%	0,00%	-	0,00%	0,00%	-	0,00%	0,00%
Mutui e BOC - Titolo V, categoria 3 e 4	25.747.500,00	67,64%	67,64%	9.376.629,00	51,03%	51,03%	-	0,00%	0,00%
Contributi permessi a costruire destinati alla parte corrente		0,00%	0,00%	-	0,00%	0,00%	-	0,00%	0,00%
Entrate correnti destinate alla spesa d'investimento	100.000	0,26%	0,26%	-	0,00%	0,00%	-	0,00%	0,00%
Totale Entrate destinate al bilancio di parte capitale	38.067.500,00			18.374.629,00			15.100.000,00		
Totale Tit. II spesa	38.067.500,00			18.374.629,00			15.100.000,00		

Fonte: Corte dei Conti su bilanci dell'Ente

CAPITOLO V - ANALISI DELLA GESTIONE

5.1 Il Conto consuntivo

Volgendo ora l'attenzione al conto consuntivo ed ai risultati della gestione, si evidenzia quanto segue.

L'analisi della Sezione si è incentrata su specifici profili, al fine di verificare la capacità di programmazione, i risultati della gestione, l'autonomia finanziaria, l'analisi della spesa e dell'entrata e dei residui. La verifica dell'indebitamento è delineata in un capitolo specifico.

Si è ritenuto, infatti, utile per valutare la gestione ricorrere all'analisi dei valori degli indicatori nell'esercizio finanziario considerato e nel triennio.

5.2.1 Gestione di competenza

a) capacità di programmazione e capacità di realizzazione delle previsioni

La Sezione ha verificato le capacità dell'ente di programmare finanziariamente la propria attività, controllando ed analizzando i dati indicati nel bilancio di previsione e conto del bilancio 2008 del Comune, che forniscono elementi per la valutazione del grado di attendibilità delle previsioni iniziali rapportate a quelle finali, tenendo conto, nell'esame, anche delle variazioni di bilancio intervenute nel corso dell'esercizio finanziario.

Tabella n. 20.

ENTRATA						
CAPACITÀ di PROGRAMMAZIONE e CAPACITÀ di ACCERTAMENTO						
2008 competenza						
ENTRATE	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Indice di variazione nelle previsioni	Capacità di programmazione	Accertamenti	Capacità di accertamento
	a	A	(A-a)/a%	A/a %	B	B/A %
Tit. I	16.405.000,00	16.516.000,00	0,68%	101%	16.170.417,62	98%
Tit. II	6.631.505,84	9.160.748,58	38,14%	138%	10.414.329,68	114%
Tit. III	7.564.900,00	6.171.135,01	-18,42%	82%	3.405.337,45	55%
Totale Entrate correnti	30.601.405,84	31.847.883,59	4,07%	104%	29.990.084,75	94%
Tit. IV	15.100.000,00	23.008.251,71	52,37%	152%	3.064.683,88	13%
Tit. V	20.000.000,00	20.000.000,00	0,00%	100%	0,00	0%
Totale Entrate in conto capitale	35.100.000,00	43.008.251,71	22,53%	123%	3.064.683,88	7%
Totale Entrate titoli I III IV V	65.701.405,84	74.856.135,30	13,93%	114%	33.054.768,63	44%
Tit. VI	5.615.000,00	5.615.000,00	0,00%	100%	3.141.169,57	56%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	71.316.405,84	80.471.135,30	12,84%	113%	36.195.938,20	45%

Elaborazione: Sezione regionale sui seguenti documenti Bilancio di previsione e conto consuntivo

Si è evidenziata la capacità di programmazione dell'Ente, intesa quale rapporto fra gli stanziamenti definitivi e quelli iniziali per l'entrata e per la spesa.

Evidenziare gli scostamenti fra le previsioni iniziali e quelle definitive in sede di assestamento, dei titoli o delle singole voci che determinano i maggiori scarti, permette di analizzare e valutare la capacità di programmazione iniziale dell'ente e l'attendibilità degli stanziamenti e di far emergere criticità generali o settoriali, alle quali porre rimedio.

I dati di bilancio denotano, in generale una capacità di programmazione dell'entrata sottostimata del 13%, ma sul versante della entrata corrente è ottima, attestandosi al 104 % : si nota tuttavia una sottostima iniziale delle previsioni del titolo II, derivanti da contributi e trasferimenti, nel quale si evidenzia un aumento del 38%. Si osserva invece una flessione del 18% nel titolo III. Stabile è la previsione iniziale e finale per le entrate tributarie.

L'entrata in conto capitale mostra una sottostima iniziale, che vede una previsione definitiva aumentare del 23% circa.

Anche dal lato della spesa, si riscontra una capacità di programmazione (quale rapporto fra previsioni definitive e quelle iniziali) abbastanza elevata, ma con una lieve sovrastima del 5% complessivamente, riconducibile essenzialmente ad una forte contrazione della previsione di spesa per investimenti del 27% circa.

Tabella n. 21.

(valori in euro)

SPESA						
CAPACITÀ di PROGRAMMAZIONE e CAPACITÀ di IMPEGNO						
2008 competenza						
SPESA	previsioni iniziali	previsioni definitive	Indice di variazione	Capacità di programmazione	Impegni	Capacità di impegno
	a	A	(A-a)/a %	A/a %	B	B/A %
I - Spesa corrente	27.797.322,74	30.140.200,49	8,43%	108,43%	29.216.715,22	97%
II - Spese per investimenti	15.100.000,00	10.975.000,00	-27,32%	72,68%	2.008.920,44	18%
III - Spesa per rimborso prestiti	22.804.083,10	21.677.683,10	-4,94%	95,06%	1.668.706,73	8%
IV - Spese per servizi conto terzi	5.615.000,00	5.615.000,00	0,00%	100,00%	3.141.169,57	56%
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	71.316.405,84	68.407.883,59	-4,08%	95,92%	36.035.511,96	53%

Elaborazione: Sezione regionale sui seguenti documenti Bilancio di previsione e conto consuntivo.

In ordine alla gestione di competenza, occorre ora soffermarsi sulla realizzazione degli obiettivi, dal punto di vista finanziario, considerando l'entrata e la spesa e gli indicatori di gestione, quali la capacità di accertamento e di impegno, e la capacità di riscossione e di pagamento.

Il primo quoziente analizzato è il grado di realizzazione delle previsioni definitive, che esprime quale quota della stanziamento definitivo in competenza si è tradotto, in termini giuridici, in accertamenti ed impegni.

Dal lato dell'entrata, la tabella relativa alla capacità di accertamento rappresenta la realizzazione delle previsioni definitive, espressa in valori percentuali.

In totale, la capacità di accertamento dell'entrata si rivela scarsa, attestandosi al 45% il valore del rapporto fra accertamenti e previsioni definitive. Si evidenzia nella parte corrente ottimo il valore dell'indicatore (94%), ma con una capacità di accertamento bassa nel titolo III (55%), ed una ulteriore sottostima dei trasferimenti. Nell'entrata in conto capitale il

valore percentuale dell'indicatore è veramente esiguo (7%), veramente critico nel titolo IV.

La capacità di accertamento delle Entrate per servizi conto terzi mostra un valore percentuale basso, che si attesta al 56% delle previsioni definitive.

Di seguito si indica l'andamento triennale dell'accertamento in competenza, distinguendo le entrate per titolo, con i relativi scostamenti: sterilizzando il titolo I e II dalla compartecipazione IRPEF, si rileva un aumento delle entrate tributarie ed un notevole incremento del titolo II, non riconducibile alla compartecipazione IRPEF, ed una diminuzione delle Entrate extratributarie. Peraltro, nel 2008, la composizione dell'entrata corrente evidenzia la prevalenza delle entrate tributarie che coprono il 45% circa delle entrate totali, mentre nell'esercizio precedente la percentuale era molto inferiore, perché rapportata ad un importo molto più elevato del totale delle entrate.

L'andamento dell'entrata in conto capitale, per categorie, indica un picco nel 2007 ed una riduzione quasi del 100% nel 2008.

Nel complesso si pone in evidenza una contrazione del 62,33% dell'entrata totale nel 2008 rispetto al 2007, esercizio anomalo da questo punto di vista perché l'entrata era più che raddoppiata rispetto al 2006.

Tabella n. 22.

(valori in euro)

Entrate								
Andamento triennale dell'accertamento : indice di composizione ed indice di variazione								
	Accertamenti	% sul totale entrate	Accertamenti	% sul totale entrate	Accertamenti	% sul totale entrate	Scostamenti	
	Anno 2006		Anno 2007		Anno 2008		(B-A)/A %	(C-B)/B %
	A		B		C			
Entrate Tributarie - Titolo I	16.599.797,09	39,24%	14.201.293,89	14,78%	16.170.417,62	44,67%	-14,45%	13,87%
<i>di cui</i>								
<i>Compartecipazione IRPEF</i>	4.751.547,92		0,00		0,00			
<i>Titolo I (al netto)</i>	<i>11.848.249,17</i>	28,00%	<i>14.201.293,89</i>	14,78%	<i>16.170.417,62</i>	44,67%	19,86%	13,87%
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti - Titolo II	2.216.963,57	5,24%	7.653.472,88	7,97%	10.414.329,68	28,77%	245,22%	36,07%
<i>Compartecipazione IRPEF</i>	4.751.547,92		0,00		0,00			
<i>Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti + Compartecipazione IRPEF</i>	<i>6.968.511,49</i>	16,47%	<i>7.653.472,88</i>	7,97%	<i>10.414.329,68</i>	28,77%	9,83%	36,07%
Entrate Extratributarie - Titolo III	6.371.193,62	15,06%	5.555.359,75	5,78%	3.405.337,45	9,41%	-12,81%	-38,70%
Tot. Entrate correnti	25.187.954,28	59,53%	27.410.126,52	28,53%	29.990.084,75	82,85%	8,82%	9,41%
Entrate da alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti - Titolo IV	5.409.971,83	12,79%	63.180.599,45	65,75%	3.064.683,88	8,47%	1067,85%	-95%
Entrate da accensione di prestiti - Titolo V	8.218.831,03	19,43%	2.700.000,00	2,81%	0,00	0,00%	-67,15%	100,00%
<i>Tot. Entrate in conto capitale</i>	<i>13.628.802,86</i>	32,21%	<i>65.880.599,45</i>	68,56%	<i>3.064.683,88</i>	8,47%	383,39%	-95,35%
Entrate da servizi per conto terzi - Titolo VI	3.491.233,04	8,25%	2.797.495,42	2,91%	3.141.169,57	8,68%	-19,87%	12,29%
Totale entrate	42.307.990,18		96.088.221,39		36.195.938,20		127,12	-62,33%

Fonte: Corte dei Conti su rendiconti di gestione dell'ente

Dal lato della spesa, la relativa tabella rappresenta la realizzazione delle previsioni definitive.

Nel totale generale la capacità di impegno si rivela non elevata, attestandosi al 53%. Si evidenzia un valore cospicuo solo nel titolo I, che si attesta al 97%; molto esigua è la capacità rilevata nel titolo II, pari al 18% e nel III pari al 8%.

La composizione percentuale dei titoli sul totale della spesa nel triennio indica una preponderanza della spesa corrente nel 2008, con una inversione di tendenza rispetto al 2007 ; in termini di scostamento annuale,

se in totale la spesa tende a ad un forte contenimento (-63%), si pone altresì in evidenza che la contrazione attiene ai titoli II e III della spesa, perché la spesa corrente aumenta nell'ultimo esercizio del 20%.

Tabella n.23.

(valori in euro)

Spese Andamento triennale indice di composizione ed indice di variazione								
	Impegni Anno 2006	% sul totale spese	Impegni Anno 2007	% sul totale spese	Impegni Anno 2008	% sul totale spese	Scostamenti %	
	A		B		C		(B-A)/A	(C-B)/B
Spese correnti Titolo I	25.678.770,04	51,40%	24.329.800,17	24,73%	29.216.715,22	81,08%	-5,25%	20,09%
Spese in conto capitale Titolo II	13.786.802,86	27,60%	65.880.599,45	66,96%	2.008.920,44	5,57%	377,85%	-96,95%
Spese per rimborso di prestiti Titolo III	7.002.041,14	14,02%	5.381.385,90	5,47%	1.668.706,73	4,63%	-23,15%	-68,99%
Spese per servizi per conto terzi Titolo IV	3.491.233,04	6,99%	2.797.495,42	2,84%	3.141.169,57	8,72%	-19,87%	12,29%
Totale Spese	49.958.847,08	100,00%	98.389.280,94	100,00%	36.035.511,96	100,00%	96,94%	-63,37%

Fonte: Corte dei conti sul rendiconto E.F. 2006, 2007 e 2008.

In termini riassuntivi, nel triennio la capacità di accertamento e di impegno è evidenziata nel prospetto seguente, che indica, nel complesso, una flessione nel valore dell'indicatore, rispetto al picco riscontrato nel 2007. Sono stati esclusi dal calcolo l'anticipazione e il rimborso "dell'anticipazione di cassa", prevista anche in assestamento ma non attivata dall'ente.

Tabella n. 24..

Capacità di accertamento e di impegno nel triennio							
Capacità di accertamento (accertamenti /previsioni definitive)							
Esercizio Fin.	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	Titolo VI	Totale
2006	99,51%	92,44%	44,26%	42,90%	30,59%	61,35%	53,80%
2007	100,40%	99,75%	59,95%	80,76%	28,79%	49,14%	77,25%
2008	97,91%	113,68%	55,18%	13,32%	0,00%	55,94%	59,86%
Capacità di impegno (impegni/ previsioni definitive)							
Esercizio Fin.	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Totale		
2006	97,94%	34,70%	99,62%	61,35%	63,50%		
2007	97,13%	82,26%	89,15%	49,14%	84,19%		
2008	96,94%	18,30%	99,46%	55,94%	74,44%		

Fonte: Corte dei Conti su rendiconti di gestione dell'Ente

Sono stati esclusi dal calcolo l'anticipazione e il rimborso "dell'anticipazione di cassa", prevista anche in assestamento ma non attivata dall'ente.

Al fine di verificare se, nell'esercizio finanziario, le politiche gestionali e la loro realizzazione abbiano comportato in misura prevalente minori entrate ovvero economie di spesa, lo schema seguente indica la correlazione tra economie di spesa e minori entrate: il valore superiore all'unità attesta una prevalenza delle minori entrate.

Correlazione fra minori entrate ed economie di spesa

Previsioni definitive-accertamenti/ Previsioni definitive-impegni =1,37

b) capacità gestionale

La capacità di gestione delle entrate e delle spese, intesa quale rapporto rispettivamente fra tra gli accertamenti e le riscossioni, e fra gli impegni perfezionati nel corso dell'esercizio 2008 ed i pagamenti avvenuti nello stesso periodo, viene calcolata separatamente per i titoli dell'entrata e della spesa nelle seguenti tabelle.

Sul versante delle entrate si nota nel complesso una buona capacità di riscossione con un valore che si attesta al 78% circa: più bassa è riscontrata nelle entrate in conto capitale, nel titolo IV, (l'ente non ha fatto ricorso a nuovo indebitamento nell'esercizio 2008), nel quale l'indice si attesta al 64%, e nel quale, si è visto, è veramente esigua anche la capacità di accertamento. Tuttavia si può notare il basso valore dell'indicatore nel titolo III e un sintomo di criticità nella riscossione delle entrate tributarie, che riscontra valori non elevati, pari al 69% circa, peraltro decrescenti nel triennio.

Tabella n.25.. (valori in euro)

Entrate - Capacità di riscossione (competenza) 2008			
ENTRATE	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI	B/A %
	A	B	
Tit. I	16.170.417,62	11.096.019,40	69%
Tit. II	10.414.329,68	10.131.313,83	97%
Tit. III	3.405.337,45	2.027.269,43	60%
Totale Entrate correnti	29.990.084,75	23.254.602,66	78%
Tit. IV	3.064.683,88	1.975.613,88	64%
<i>Di cui riscossione crediti</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	
Tit. V	0,00	0,00	
Totale entrate in conto capitale	3.064.683,88	1.975.613,88	64%
Totale Entrate titoli I II III IV V	33.054.768,63	25.230.216,54	76%
Tit. VI	3.141.169,57	2.992.548,03	95%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	36.195.938,20	28.222.764,57	78%

Fonte: Corte dei Conti su dati di rendiconto dell'Ente

L'analisi della capacità di spesa, quale rapporto fra pagamenti e impegni registra una velocità di pagamento non particolarmente elevata, che si attesta in totale al 67%, bassa nella spesa corrente e con una incidenza più negativa nella spesa in conto capitale. Ciò è sintomo di criticità gestionale relativa alla fase di attuazione della spesa.

Tabella n. 26.

(valori in euro)

Spese - Capacità di gestione (competenza) 2008				
Titolo		IMPEGNI	PAGAMENTI	B/A %
		A	B	
I	Spese correnti	29.216.715,22	18.627.664,66	64%
II	Spese in conto capitale	2.008.920,44	1.185.794,33	59%
	<i>di cui concessione crediti</i>	0	0	
III	Spese per rimborso di prestiti	1.668.706,73	1.668.706,73	100%
Totale spese titoli I, II e III		32.894.342,39	21.482.165,72	65%
IV	Spese per servizi per c/terzi	3.141.169,57	2.750.831,18	88%
Totale complessivo		36.035.511,96	24.232.996,90	67%

Fonte: Corte dei conti su dati del rendiconto.

La tabella seguente mostra, in sintesi, il grado di realizzazione delle entrate e delle spese, nel triennio, evidenziando una diminuzione del valore percentuale, sia nell'entrata (capacità di riscossione) che nella spesa (capacità di pagamento). La contrazione della capacità gestionale si riscontra anche rispetto al 2006, non considerando quindi la performance molto buona del 2007.

Le criticità maggiori riguardano i titoli I e III dell'entrata, cioè la realizzazione delle entrate proprie ed il titolo II della spesa.

Tabella n. 27.

Capacità di gestione nel triennio							
Capacità di riscossione (riscossioni / accertamenti)							
Esercizio Fin.	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	Titolo VI	Totale
2006	85,23%	78,15%	26,19%	99,03%	100,00%	95,28%	81,43%
2007	77,98%	87,80%	40,15%	97,53%	100,00%	99,53%	90,67%
2008	68,62%	97,28%	59,53%	64,46%	0,00%	95,27%	77,97%
Capacità di pagamento (pagamenti / impegni)							
Esercizio Fin.	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Totale		
2006	72,24%	41,07%	100,00%	89,01%	68,70%		
2007	69,54%	94,39%	97,97%	83,03%	88,12%		
2008	63,76%	59,03%	100,00%	87,57%	67,25%		

Fonte: Corte dei Conti su rendiconti di gestione dell'Ente

c) indicatori finanziari

L'analisi dell'autonomia finanziaria mostra una percentuale in diminuzione nel triennio e non molto elevata, pari al 71,85 %, con un decremento nel triennio 2006-2008, del 20%.

Il grado di autonomia permane superiore al livello minimo previsto dal Ministero dell'Interno per l'accertamento delle condizioni di deficiarietà strutturale dei comuni di analoga classe demografica in vigore al 2008. (In prospettiva occorre considerare i nuovi parametri obiettivo per i comuni, per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari per il triennio 2010-2011, stabiliti con decreto 24 settembre 2009, del Ministero dell'interno che trovano applicazione a partire dal rendiconto 2009.)

Parimenti modesta è l'autonomia tributaria, che comunque si attesta su un valore del 54% circa, rispetto al totale delle entrate correnti, con una piccola ripresa rispetto al precedente esercizio.

È in leggero aumento anche la pressione tributaria, che passa a € 386 procapite, però con un ammontare che permane inferiore al dato del 2006, e risulta inferiore anche alla media del 2007 di comuni toscani della medesima fascia demografica.

La dipendenza finanziaria da trasferimenti risulta in crescita nel triennio.

Tabella n . 28.

Indicatori finanziari				
Denominazione	accertamenti competenza	2006	2007	2008
Autonomia Finanziaria	Entrate Tit.I+III/Tit.I+II+III*100	91,40%	74,06%	71,85%
Autonomia Finanziaria (al netto della comp.IRPEF)	Entrate Tit.I+III/Tit.I+II+III*100	72,33%	72,08%	65,27%
Autonomia tributaria	Tributi Tit. I/ tit.I+II+III*100	65,90%	51,81%	53,92%
Autonomia tributaria (al netto della comp.IRPEF)	Tributi Tit. I/ tit.I+II+III*100	47,04%	51,81%	53,92%
Dipendenza finanziaria da trasferimenti	Entrate Tit. II/Tit. I+II+III*100	8,80%	27,92%	34,73%
Dipendenza finanziaria da trasferimenti (compresa la compartecipazione IRPEF)	Entrate Tit. II/Tit. I+II+III*100	27,67%	27,92%	34,73%
Pressione finanziaria	Tit.I+tit III/popolazione	563,55	481,15	467,77
Pressione finanziaria (al netto della comp.IRPEF)	Tit.I+tit III/popolazione	446,98	481,15	467,77
Pressione tributaria pro-capite	Tit. I/popolazione	407,25	345,86	386,40
Pressione tributaria pro-capite (al netto della comp.IRPEF)	Tit. I/popolazione	290,68	345,86	386,40

Fonte: Corte dei Conti su rendiconti di gestione 2006, 2007 e 2008

5.2.2 analisi dell'entrata e della spesa nella gestione di competenza

a) Entrata corrente

L'entrata corrente è stata analizzata dal punto di vista dei titoli e delle categorie, al fine di poter verificare i tassi di incidenza, delle diverse categorie di entrata nell'esercizio 2008 per la gestione di competenza. Nell'analisi delle singole categorie si è posta in luce anche la capacità gestionale e le eventuali criticità nella riscossione delle singole tipologie di tributi.

Tabella n 29. (valori in euro)

Analisi per categorie : entrate correnti indice % di composizione e capacità gestionale (2008 gestione competenza)				
TITOLO	<u>Accertamenti</u> A	<u>Incidenza % sul totale delle entrate correnti</u>	<u>Riscossioni</u> B	<u>Capacità gestionale</u> B/A %
Titolo I - entrate tributarie				
Categoria 1 - Imposte	15.541.628,80	51,82%	11.031.882,96	70,98%
Categoria 2 - Tasse	607.038,82	2,02%	57.420,64	9,46%
Categoria 3 - Altri tributi speciali	21.750,00	0,07%	6.715,80	30,88%
Totale titolo I	16.170.417,62	53,92%	11.096.019,40	68,62%
Titolo II - entrate da trasferimenti da enti pubblici				
Categoria 1 - Trasferimenti dello Stato	7.654.567,59	25,52%	7.510.825,54	98,12%
Categoria 2 - Trasferimenti dalla Regione	1.663.333,00	5,55%	1.663.333,00	100,00%
Categoria 3 - Trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate	984.630,40	3,28%	845.996,60	85,92%
Categoria 5 Trasferimenti da enti pubblici	111.798,69	0,37%	111.158,69	99,43%
Totale titolo II	10.414.329,68	34,73%	10.131.313,83	97,28%
Titolo III - entrate extratributarie				
Categoria 1 - Proventi servizi pubblici	1.472.709,38	4,91%	1.070.456,70	72,69%
Categoria 2 - Proventi beni dell'ente	82.795,78	0,28%	81.762,45	98,75%
Categoria 3 - Interessi su anticipazioni e crediti	8.658,43	0,03%	150,93	1,74%
Categoria 4 - Utili netti di aziende speciali e partecipate, dividendi di società	236.883,72	0,79%	145.269,72	61,33%
Categoria 5 - Proventi diversi	1.604.290,14	5,35%	729.629,63	45,48%
Totale titolo III	3.405.337,45	11,35%	2.027.269,43	59,53%
Totale entrate correnti	29.990.084,75	100,00%	23.254.602,66	77,54%

Fonte: rendiconto 2007 Campi Bisenzio

L'indicatore della capacità gestionale relativo all'entrate tributarie (68,62%), non è particolarmente elevato, suscettibile di miglioramento. Supera il 70% solo la capacità di riscuotere le imposte (categ.I), che rappresentano più della metà delle entrate correnti. Ottima invece è il valore percentuale (97,28%) nel titolo II, che rappresenta circa il 35% del totale delle entrate correnti.

Molto meno elevata è infine la capacità gestionale (59%) delle entrate extratributarie titolo III. Soprattutto si pone in luce in senso fortemente critico la bassa riscossione dei proventi diversi (categ.5), in ordine ai quali già si è argomentato.

Poiché l'incidenza degli accertamenti di natura tributaria, che pesano coattivamente sulla collettività, rappresenta più del 65% delle entrate correnti, si è ritenuto opportuno analizzare l'andamento finanziario delle principali entrate proprie rilevanti, che rappresentano le voci di maggior incidenza fra le entrate del titolo I e III.

Per l'accertamento dell'ICI, come anche per la riscossione dei proventi dei servizi pubblici, che insieme rappresentano più della metà delle entrate correnti proprie, il valore della capacità di riscossione nell'esercizio 2008 è superiore al 70%. Anche l'Addizionale comunale IRPEF riscontra una elevatissima capacità di riscossione, mentre non elevata è la percentuale relativa alle riscossioni degli arretrati ICI e come già evidenziato dei proventi diversi.

Si è potuto evidenziare tuttavia, fra i proventi dei servizi pubblici che la riscossione delle sanzioni per violazione al codice della strada mostrano un indice meno elevato (58,91%).

Tabella n. 30.

(valori in euro)

Capacità di gestione delle principali entrate proprie dei Comuni -					
	Accertamenti 2006	Accertamenti 2007	Accertamenti 2008	Riscossioni 2008	2008 Riscossioni /accertamenti
ICI (Tit. I - cat. 1 - Ris. 0007)	8.515.000,00	9.782.311,12	9.572.249,55	7.327.408,51	76,55%
ICI- arretrati (Tit. I - cat. 1 - Ris. 000)	205.000,00	500.000,00	1.721.656,12	213.374,32	12,39%
Addizionale comunale IRPEF(Tit.I cat. 1 Ris. 0020)	1.620.000,00	2.400.000,00	3.174.112,51	2.907.421,13	91,60%
Compartecipazione IRPEF (Tit.I cat 1 Risorsa 1010050 cap. 46	4.751.547,92	0	0		
imposta sulla pubblicità(Tit.I cat.1 Ris-0016)	526.501,28	619.190,61	635.809,88	145.878,26	22,94%
addizionale comunale energia elettrica(Tit. I cat. 1 - Ris. 0017)	418.635,79	412.797,32	437.800,74	437.800,74	100,00%
Altre Titolo I	563.112,10	486.994,84	628.788,82	64.136,44	10,20%
Proventi di servizi pubblici (Tit. III cat. 1)	1.562.306,56	2.086.593,95	1.472.709,38	1.070.456,70	72,69%
di cui : Proventi da contravvenzioni (Tit. III cat. 1 - Ris. 0139)	795.000,00	800.000,00	720.585,00	424.471,19	58,91%
proventi da beni (tit.III cat 2)	64.245,12	59.957,17	82.795,78	81.762,45	98,75%
interessi su anticipazioni e crediti(tit.III cat.3)	20.709,01	9.700,34	8.658,43	150,93	1,74%
utili netti da aziende (tit.III cat 4)	108.067,58	599.533,54	236.883,72	145.269,72	61,33%
Proventi diversi (tit.III cat 5)	4.615.865,35	2.806.574,75	1.604.290,14	729.629,63	45,48%
Totale entrate proprie	18.219.442,79	19.763.653,64	19.575.755,07	13.123.288,83	67,04%

Fonte: Corte dei conti su dati del bilancio di previsione e del rendiconto del Comune

Si è ritenuto opportuno analizzare nello specifico, sia nei valori della competenza sia esaminando il trend triennale, alcune tipologie di entrata dell'ente, ritenute significative, anche perché interessate da norme che pongono vincoli alla spesa.

1) Proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del Codice della strada(art.208 D.lgs. 285/1992)

La destinazione dei proventi da contravvenzioni al codice della strada è avvenuta, per l'anno 2008, con deliberazione della Giunta comunale n.50 del 13/3/2008.

L'ente ha rispettato nell'esercizio considerato il vincolo dei proventi, nella quota prevista dalla legge. La parte vincolata destinata a spesa corrente è pari al 50 %.

L'esame delle risultanze finanziarie, pone in evidenza che la velocità di riscossione in c/competenza risulta non particolarmente elevata,

attestandosi al 58,91%, al di sotto della soglia pari al 70% individuata dalla Sezione (per i comuni in sede di monitoraggio) quale limite di criticità. Inoltre si è evidenziata anche criticità nel valore dell'indicatore decrescente nel triennio.

La parte vincolata del finanziamento risulta destinata al 50% per spese correnti, nel triennio.

Tabella n.31.

VELOCITA' DI RISCOSSIONE PROVENTI CDS:			
	2006	2007	2008
ACCERTAMENTI	795.000,00	800.000,00	720.585,00
RISCOSSIONI	881.750,95	595.718,28	424.471,19
RESIDUI	4.203.443,99	204.281,72	296.113,81
VELOCITA' DI RISCOSSIONE	110,91%	74,46%	58,91%
riscossione nel triennio			
2008/2007	- 20,89		
2008/2006	- 46,89		
2007/2006	- 32,86		

Fonte: dati da questionario co. 166 rendiconto 2008

2)Entrate per recupero evasione tributaria

L'accertamento relativo al recupero evasione ICI e TARSU, si è rilevato superiore alle previsioni iniziali, ma la velocità di riscossione in c/competenza delle entrate per recupero evasione tributaria si è rivelata molto scarsa, pari all'11% circa.

Nel 2005 l'ente ha effettuato il passaggio alla tariffa e le risorse accertate in bilancio nel 2008 sono relative a recupero evasione degli anni pregressi.

Tabella n 32.

RISORSE RELATIVE AL RECUPERO DELL'EVASIONE TRIBUTARIA NELL'ANNO 2008:			
EVASIONE TRIBUTARIA:	PREV. INIZIALI	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI
Recupero evasione ICI	1.000.000,00	1.721.656,12	213.374,32
Recupero evasione TARSU	100.000,00	220.927,00	-
Recupero evasione ALTRI TRIBUTI			
totale	1.100.000,00	1.942.583,12	213.374,32
velocità di riscossione 10,98%			

Fonte : dati da questionario co. 166 rendiconto 2008

b)Entrata in conto capitale

Accanto all'analisi della gestione corrente, si ritiene rilevante esaminare la gestione in conto capitale, relativa al reperimento delle risorse finanziarie necessarie per farvi fronte ed alla realizzazione degli investimenti.

In ordine quindi alla composizione delle entrate, l'analisi per titoli e categorie evidenzia l'incidenza relativa alle due diverse tipologie.

Nell'esercizio 2008, si rileva che non sono stati contratti nuovi mutui e le entrate in conto capitale sono relative al titolo IV con una notevole incidenza percentuale dei trasferimenti di capitali da altri soggetti (categ.5) e marginale delle alienazioni, che rilevano tuttavia un alto grado di realizzazione (100%). In ordine ai trasferimenti vi è una minor capacità di realizzazione, pari al 63% circa.

Tabella n.33..

(valori in euro)

Analisi per categorie : entrate in conto capitale indice % di composizione e capacità gestionale (2008 gestione competenza)				
<u>TITOLO</u>	<u>Accertamenti</u> <i>A</i>	<u>Incidenza %</u> <i>categoria/ totale entrate conto capitale</i>	<u>Riscossioni</u> <i>B</i>	<u>capacità gestionale</u> <i>B/A</i>
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti				
Categoria 1 alienazioni beni patrimoniali	92.864,00	3,03%	92.864,00	100,00%
Categ.2 trasferimenti dallo Stato	0,00	0,00%	0,00	
Categ.3 trasferimenti dalla Regione	0,00	0,00%	0,00	
Categ.4 trasferimenti da altri enti del settore pubblico	0,00	0,00%	0,00	
Categ.5 Trasferimenti di capitali da altri soggetti	2.971.819,88	96,97%	1.882.749,88	63,35%
<i>Categ.6 Riscossioni di crediti</i>		0,00%		
Totale titolo IV	3.064.683,88	100,00%	1.975.613,88	64,46%
Titolo V - Entrate per accensione di prestiti		0,00%	0	
Categoria .1 anticipazioni di cassa	0	0,00%	0	
Categoria.2 finanziamenti a breve termine	0	0,00%	0	
<i>Categoria 3 assunzione mutui e prestiti</i>	<i>0,00</i>	0,00%	<i>0,00</i>	
Categoria 4 emissione prestiti obbligazionari	0	0,00%	0	
Totale Titolo V	0,00	0,00%	0,00	
Totale entrate c/capitale	3.064.683,88		1.975.613,88	64,46%

Fonte: Corte dei conti su rendiconto Campi Bisenzio 2008

In riferimento ai contributi per permessi a costruire nel rinviare a quanto già dedotto, in ordine alla poca chiarezza contabile, alla contabilizzazione non coerente ed alle criticità riscontrate : la destinazione a spesa corrente rientra nei limiti di legge, secondo quanto attestato dall'organo di revisione, sebbene non sia rinvenibile un collegamento indiscusso con una spesa non ripetitiva, tuttavia l'ente non risulta essersi attenuto al principio di prudenza, avendo realizzato un valore diverso da uno nel rapporto tra riscossione/accertamenti dei proventi da permessi a costruire nel 2008 , pari al 56%.

Il valore che rappresenta la capacità di riscossione è comunque non particolarmente elevato.

Tabella n. 34.

Contributi per permessi di costruire			
	2006	2007	2008
Accertamenti	5.018.971,83	1.561.746,34	2.472.130,15
Riscossioni	7.361.532,38		1.383.060,15
Residui	2.342.560,55	1.561.746,34	1.089.070,00
rapporto riscoss./acc.ti 2008 56%			

Fonte: dati da questionario co. 166 rendiconto 2008

La destinazione dei contributi alla parte corrente nel triennio, desunta dai questionari del monitoraggio trasmessi dall'organo di revisione, risulta per il 2006 del 47%, per il 2007 del 39,9% e per il 2008, come attestato dall'organo di revisione, il 61,31%.

La percentuale nell'ultimo esercizio finanziario è maggiore nonostante sia anche aumentato l'importo accertato.

Infine appare di rilevante interesse l'analisi della composizione delle entrate, proprie e derivate, nel ciclo programmatico e gestionale: si evidenzia che il 52% configura in sede previsionale entrate proprie, mentre il 48% sono derivate,(con esclusione dei servizi conto terzi, con un aumento percentuale, nel dato di consuntivo, delle entrate proprie, che tuttavia sono meno consistenti in valore assoluto rispetto al dato previsionale.

Non tranquillizzante è quindi che le risorse proprie risultino quantitativamente analoghe alle entrate derivate, con evidente criticità nell'autonomia finanziaria dell'ente.

Tabella n.35.

(valori in euro)

Analisi delle entrate proprie e derivate - Anno 2008									
TITOLO	Previsioni iniziali			Previsioni assestate			Rendiconto ¹		
	importo	entrate proprie	entrate derivate	importo	entrate proprie	entrate derivate	importo	entrate proprie	entrate derivate
Titolo I - Entrate tributarie ²	16.405.000,00	16.405.000,00		16.516.000,00	16.516.000,00		16.170.417,62	16.170.417,62	
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti	6.631.505,84		6.631.505,84	9.160.748,58		9.160.748,58	10.414.329,68		10.414.329,68
Titolo III - Entrate extratributarie	7.564.900,00	7.564.900,00		6.171.135,01	6.171.135,01		3.405.337,45	3.405.337,45	
Totale entrate correnti	30.601.405,84	23.969.900,00	6.631.505,84	31.847.883,59	22.687.135,01	9.160.748,58	29.990.084,75	19.575.755,07	10.414.329,68
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	15.100.000,00		15.100.000,00	23.008.251,71		23.008.251,71	3.064.683,88		3.064.683,88
Titolo V - Entrate per accensione di prestiti (cat.III e IV)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale entrate in c/capitale	15.100.000,00	0,00	15.100.000,00	23.008.251,71	0,00	23.008.251,71	3.064.683,88	0,00	3.064.683,88
Totale entrate Titoli I, II, III, IV e V	45.701.405,84	23.969.900,00	21.731.505,84	54.856.135,30	22.687.135,01	32.169.000,29	33.054.768,63	19.575.755,07	13.479.013,56
Titolo VI - Entrate da servizi per conto di terzi	5.615.000,00			5.615.000,00			3.141.169,57		
Totale generale	51.316.405,84	23.969.900,00	21.731.505,84	60.471.135,30	22.687.135,01	32.169.000,29	36.195.938,20	19.575.755,07	13.479.013,56

Fonte: Corte dei conti su bilancio di previsione Comune Campi Bisenzio, relazione previsionale e programmatica, PEG, rendiconto, relazione illustrativa dati consuntivo 2008.

c) La spesa corrente

L'analisi della spesa, condotta in base alla destinazione delle risorse in relazione alle attività, cioè un'analisi funzionale, evidenzia i livelli di impiego delle risorse.

Una visione generale della spesa corrente, relativa alle 12 funzioni, evidenzia, nella tabella seguente che la spesa corrente, in termini di competenza, è destinata, per la parte preponderante, alle funzioni 1- Amministrazione generale di amministrazione, gestione e controllo per un 43%. Evidentemente sussiste un problema di imputazione dei costi.

Al riguardo l'ente è anche privo di una contabilità analitica che potrebbe supportare le scelte allocative delle risorse e l'imputazione dei costi.

La tabella che mostra la funzione 01 distinta per intervento evidenzia che vi è imputata quasi l'80% degli interessi passivi ed oneri finanziari ed il 100% degli oneri straordinari della gestione corrente.

Gestione del territorio e dell'ambiente (Funzione 9) ed il Settore sociale (Funzione 10) assorbono il 30 %circa della spesa.

Si può notare qualche criticità, nel rapporto pagamenti/impegni, nella funzione relativa alla viabilità e trasporti e territorio ed ambiente , per le quali la capacità gestionale della spesa corrente risulta bassa, attestandosi rispettivamente al 26% ed al 30% circa. Al contrario nelle altre funzioni il valore risulta più elevato, comunque superiore al 50%.

Tabella n.36.

(valori in euro)

Analisi funzionale della spesa corrente (impegni di competenza)						
Funzione	Assestato (A)	Impegnato (B)	Pagato(C)	B/A	C/B	Impegno per funzione /totale spesa corrente %
					Capacità gestionale	
Funzione 1 - Amministrazione generale di amministrazione, gestione e controllo	12.930.830,29	12.649.043,48	10.221.840,45	97,82%	80,81%	43,29%
Funzione 2 - Giustizia	0,00	0,00	0,00			
Funzione 3 - Polizia Locale	1.262.611,76	1.245.762,24	1.165.793,27	98,67%	93,58%	4,26%
Funzione 4 - Istruzione Pubblica	2.730.615,93	2.680.188,93	1.636.475,15	98,15%	61,06%	9,17%
Funzione 5 - Cultura e beni culturali	1.457.810,13	1.346.552,35	712.018,88	92,37%	52,88%	4,61%
Funzione 6 - Settore sportivo e ricreativo	522.006,39	505.089,88	270.499,53	96,76%	53,55%	1,73%
Funzione 7 - Campo turistico	0,00	0,00	0,00			
Funzione 8 - Campo della viabilità e dei trasporti	1.752.938,78	1.727.490,26	462.769,87	98,55%	26,79%	5,91%
Funzione 9 - Gestione del territorio e dell'ambiente	4.215.080,00	4.000.009,01	1.239.168,41	94,90%	30,98%	13,69%
Funzione 10 - Settore sociale	4.806.771,34	4.620.300,63	2.618.346,89	96,12%	56,67%	15,81%
Funzione 11 - Campo dello sviluppo economico	461.535,87	442.278,44	300.752,21	95,83%	68,00%	1,51%
Funzione 12 - Servizi produttivi	0,00	0,00	0,00			
Totale	30.140.200,49	29.216.715,22	18.627.664,66	96,94%	63,76%	100,00%

Fonte: Corte dei conti su rendiconto campi bisenzio 2008

Tab.n. 37.

Funzione di amministrazione generale – analisi per intervento				
Intervento		Funzione di amministrazione generale Impegni 2008	Impegni 2008 Spesa corrente	% di incidenza della funz.01 sul totale di spesa corrente per intervento
		a	b	a/b
1	Personale	4.676.870,94	8.812.724,97	53,07%
2	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	509.124,11	2.840.005,90	17,93%
3	Prestazioni di servizi	3.533.304,65	9.010.964,13	39,21%
4	Utilizzo di beni di terzi		0,00	
5	Trasferimenti	30.100,00	3.559.238,55	0,85%
6	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	3.294.308,60	4.166.894,28	79,06%
7	Imposte e tasse	499.016,75	720.568,96	69,25%
8	Oneri straordinari della gestione corrente	106.318,43	106.318,43	100,00%
9	Ammortamenti di esercizio			
10	Fondo svalutazione crediti			
11	Fondo di riserva			
	Totale	12.649.043,48	29.216.715,22	43,29%

Fonte: bilancio di previsione e rendiconto di gestione 2008 dell'ente

Un'analisi della spesa corrente dal punto di vista della natura della stessa, è rappresentata nella tabella seguente. In ordine alle voci più significative in termini di composizione percentuale, si è rilevato che la spesa per il personale -intervento 01- assorbe una notevole quota della spesa(30%), pur avendo subito un lieve decremento rispetto al 2007. Analoga entità (30%) è rappresentata dalla spesa per prestazioni di servizi, aumentata invece di più del 50%, rispetto al 2007.

La spesa per trasferimenti, pur rappresentando il 12% della spesa corrente, ha subito un incremento quasi del 100%, rispetto al precedente esercizio.

Tabella n.38.

Quadro (Riepilogo) generale di classificazione delle spese correnti per intervento												
	Int. 1	Int. 2	Int. 3	Int. 4	Int. 5	Int. 6	Int. 7	Int. 8	Int. 9	Int. 10	Int. 11	Totale
	Personale	Acquisto beni di consumo e/o materie prime	Prestazioni di servizi	Utilizzo beni di terzi	Trasferimenti	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	Imposte e tasse	Oneri straordinari della gestione corrente	Ammortamenti di esercizio	Fondo svalutazione crediti	Fondo di riserva	
Risultanze rendiconto 2007 ⁽¹⁾	9.509.163,12	2.144.678,98	5.761.303,81	0,00	1.782.326,01	4.055.804,15	100.070,09	76.454,01				23.429.800,17
Previsioni iniziali 2008	9.532.927,93	2.393.350,00	8.530.025,46	0,00	2.233.009,54	4.082.084,28	865.813,34	67.530,00	0,00	0,00	92.582,19	27.797.322,74
Previsioni assestate 2008	8.862.927,93	2.850.140,00	9.775.470,21	0,00	3.641.342,54	4.166.894,28	735.813,34	107.530,00			82,19	30.140.200,49
Risultanze Rendiconto 2008 ⁽¹⁾	8.812.724,97	2.840.005,90	9.010.964,13	0,00	3.559.238,55	4.166.894,28	720.568,96	106.318,43				29.216.715,22
% variaz. Anno 2008 /Anno 2007	-7,32%	32,42%	56,40%	0,00%	99,70%	2,74%	620,06%	39,06%				24,70%
Impegni /Previsioni iniziali %	92,45%	118,66%	105,64%	0,00%	159,39%	102,08%	83,22%	157,44%			0,00%	105,11%
Impegni /Previsioni definitive %	99,43%	99,64%	92,18%	0,00%	97,75%	100,00%	97,93%	98,87%			0,00%	96,94%
%intervento ⁽¹⁾ sul totale 2008	30,16%	9,72%	30,84%	0,00%	12,18%	14,26%	2,47%	0,36%			0,00%	100,00%

Fonte: Corte dei conti su bilancio di previsione, rendiconto, certificato al conto del bilancio.

⁽¹⁾ Si prende in considerazione la fase dell'impegno.

Spesa del personale

La legge finanziaria 2006 (legge 266/2005) all'art. 1, comma 198, richiama espressamente il conseguimento delle economie di spesa previste dalla legge 311/2004 stabilendo inoltre che la spesa per il personale degli enti locali, al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP, non può essere superiore, per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, alla spesa sostenuta nel 2004 diminuita dell'1%. Ai fini del calcolo la norma stabilisce altresì che occorre considerare anche il personale a tempo determinato, le collaborazioni coordinate e continuative, il personale con rapporto di lavoro flessibile o in convenzione.

La legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) art.1 comma 557, per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, non dispone in modo preciso e vincolante i criteri per la quantificazione e la qualificazione della riduzione della spesa medesima, cioè uno specifico tetto di risparmio da conseguire (la Finanziaria 2006 disponeva la diminuzione dell'1%), ma richiede comunque un contenimento delle stesse, includendo tuttavia le spese di personale tra quelle rilevanti ai fini del calcolo per il rispetto del Patto di stabilità interno, e indicando una serie di regole da utilizzare in piena autonomia per ridurre la spesa. La spesa del personale sulla quale operare la politica di riduzione è quella sostenuta nel 2007. Gli interventi sulla spesa di personale devono assicurare il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale attraverso una serie di iniziative che ineriscono alla razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative, anche con la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, tale da rendere coerente la consistenza degli stessi con l'obiettivo di riduzione della spesa complessiva.

In una nota interpretativa del citato comma 557 della legge finanziaria per il 2007 (nota del 12 marzo 2007 del Ministero dell'interno, prot. 15700 5B O 192), si specifica che la riduzione delle spese del personale va effettuata tenendo conto del risultato contabile che scaturisce dal rispetto dei commi da 198 a 206 della legge finanziaria per il 2006, che prevedevano per tutti gli enti locali il taglio dell'1% della spesa per il personale rispetto agli oneri sostenuti nel 2004. Tale interpretazione impone evidentemente agli enti locali sottoposti al Patto di stabilità per il 2007 un'ulteriore riduzione della spesa per il personale rispetto a quanto già previsto per l'anno 2006, nonostante le nuove regole del Patto disposte dalla legge finanziaria per il

2007 abbiano espressamente assoggettato le spese per il personale al vincolo generale sui saldi.

Anche per il 2008 la spesa per il personale è quindi un vincolo di carattere generale.

Il limite posto alla spesa di personale, sulla base di quanto attestato dall'organo di revisione e dal responsabile finanziario, nel raffronto con la spesa effettuata nel 2007 (che aveva rispettato i limiti di legge, non in fase previsionale, ma già in sede di assestamento), risulta rispettato per il 2008, con inclusione delle specifiche componenti indicate dalle linee guida della Corte dei conti (questionario ai sensi dell'art. 1 co.166 L.F. 2006) ed esclusione di altre voci, ai fini di una precisa ed omogenea ricostruzione del dato contabile riferibile alla spesa di personale.

I dati forniti, in istruttoria e per le analisi sui questionari relativi al 2008 e al preventivo 2009 non sono risultati omogenei. A seguito di ulteriore approfondimento istruttorio sono stati forniti i dati che si riportano in tabella, con l'attestazione dell'ente che si tratta degli importi corretti.

Tabella n. 39.

Tabella calcolo limite di spesa 2008				
	Anno 2004	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008
Spesa per il personale - int. 01	10.061.990,15	9.631.817,76	8.426.633,70	9.282.912,94
Altre spese - int. 03 -	90.560,80	70.272,76	31.020,00	53.683,00
Irap (intervento 07)	620.218,10	695.550,70	521.528,52	650.223,24
TOTALE DELLE SPESE per il personale	10.772.769,05	10.397.641,22	8.979.182,22	9.986.819,18
- Componenti escluse	1.173.633,49	1.453.183,37	1.053.865,14	2.061.926,62
TOTALE DELLE COMPONENTI ASSOGGETTATE AL LIMITE DI SPESA	9.599.135,56	8.944.457,85	7.925.317,08	7.924.892,56
riduzione 1%	95.991,36			
Limite di spesa per il 2006	9.503.144,20			
Verifica del rispetto del limite 2006		- 558.686,35		
Variazione rispetto all'esercizio precedente			- 1.019.140,77	- 424,52
Dati trasmessi dall'ente in sede di istruttoria su questionario bilancio di previsione 2009.				

In via previsionale per il 2009, l'organo di revisione e l'amministrazione hanno dichiarato il rispetto del limite imposto dalle norme sulla spesa di personale.

Non è stata fornita risposta al quesito in ordine all'attuazione di quanto richiesto dall'art. 18 del D.L. 112/2008 relativo alle modalità di reclutamento del personale nelle società interamente partecipate di servizi pubblici locali e nelle società a partecipazione pubblica totale o di controllo.

In riferimento alla contrattazione decentrata, si prende atto di quanto attestato dall'organo di revisione, in relazione all'ammontare della spesa ed

al trend della stessa. Si nota l'importo degli impegni pressoché costante nel triennio.

L'Ente ha trasmesso al MEF, per il 2009, le specifiche informazioni richieste sulla contrattazione decentrata, certificate dagli organi di controllo interno, ai sensi dell'art. 67, c.8 e seguenti, del D.L. 112/2008, convertito in L.133/2008 e di cui alla circolare MEF n. 1 del 20/01/2009.

Tab.n.40.

Contrattazione decentrata integrativa			
	2006	2007	2008
impegni	1.303.409,11	1.237.574,18	1.350.645,92

Fonte : dati da questionario co. 166 rendiconto 2008

Indicatori di bilancio della spesa corrente

L'analisi della spesa corrente è stata condotta anche mediante indicatori di rigidità del bilancio, ed indicatori che evidenziano la correlazione fra entrate correnti e spese correnti.

La rigidità strutturale evidenzia una percentuale molto elevata, che si attesta al 48% delle entrate correnti, con un valore che mostra nel triennio un miglioramento.

Presumibilmente ciò è dovuto alla riduzione della Spesa per rimborso di prestiti con l'anomala operazione di rinegoziazione che ha consentito all'ente di spostare al 2009 gli oneri finanziari dell'indebitamento.

Tabella n. 41.

(valori in euro)

Rigidità strutturale			
	2006	2007	2008
Spesa personale (int.01 titolo I)	9.632.934,00	9.509.163,00	8.812.724,97
Spesa per oneri finanziari su indebitamento (int.06 titolo I)	3.503.981,00	4.055.804,00	4.166.894,28
Spesa per rimborso di prestiti (int. 03 e 04 titolo III)	7.002.041,00	5.381.386,00	1.668.706,73
<i>Totale uscite</i>	20.138.956,00	18.946.353,00	14.648.325,98
Entrate correnti (titoli I-II-III)	25.187.954,25	27.410.126,52	29.990.084,75
Rigidità strutturale	79,95%	69,12%	48,84%

Fonte: certificati di bilancio Ministero Interno Elaborazione Sezione regionale di controllo

Tabella n. 42..

(valori in euro)

Rigidità spesa di personale			
	2006	2007	2008
Spesa personale (int.01 titolo I)	9.632.934,00	9.509.163,00	8.812.724,97
Entrate correnti (titoli I-II-III)	25.187.954,25	27.410.126,52	29.990.084,75
Rigidità	38,24%	34,69%	29,39%

Fonte : certificati di bilancio Ministero Interno Elaborazione Sezione regionale di controllo

La rigidità per costo del personale è ancora elevata, pari al 29%, ma in diminuzione nel medio periodo considerato .

Correlazione fra entrate e spese correnti

Oltre all'analisi orientata ad acquisire elementi in ordine alla struttura e composizione dell'entrata e della spesa, alcuni indicatori complessi evidenziano la correlazione fra entrate correnti e spese correnti, al fine di

fornire indicazioni, rispetto alla situazione finanziaria dell'ente ed alle condizioni di equilibrio della gestione. Il confronto fra le due macro grandezze di riferimento evidenzia quanto segue.

Correlazione fra entrate e spese correnti

$$\text{Entrate correnti(tit. I+II+III) accertamenti/ Spese correnti(Tit.I) impegno} = 1,02$$

Il valore si colloca di poco al di sopra dell'unità, mostrando la copertura delle spese correnti con entrate della stessa tipologia, come richiesto dall'ordinamento contabile, per il mantenimento degli equilibri.

L'art.162,co.6 TUEL richiede che le entrate correnti coprano anche le rate di ammortamento dei mutui e prestiti obbligazionari. La consistenza della differenza mostra quale sia la capacità dell'ente di autofinanziarsi attraverso la gestione corrente. Il valore è inferiore all'unità, e mostra quindi una non ottimale condizione di equilibrio, non essendo sufficiente l'entrata corrente a garantire copertura integrale delle spese correnti e delle rate di ammortamento mutui.

Valore di autofinanziamento con gestione corrente

$$\text{Entrata correnti / Spese tit. I + quota rate amm.to mutui} = 0,97$$

d) La spesa in conto capitale

In ordine alla composizione delle spese in conto capitale, è stata elaborata una tabella analoga alla spesa corrente, distinta per funzioni.

Nell'analisi funzionale della spesa, si evidenzia la totale destinazione di spesa in conto capitale nella funzione Gestione del Territorio e dell'ambiente per il 98% ove risulta bassa sia la capacità di impegno che di pagamento; la residuale spesa d'investimento è devoluta alla Funzione 10 - Settore sociale.

Occorre anche notare che le previsioni definitive nel campo della viabilità e trasporti ed istruzione non hanno registrato alcun impegno sulla competenza dell'esercizio.

Tabella n. 43.

(valori in euro)

Analisi funzionale della spesa in conto capitale (impegni di competenza)						
	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti			funzione / totale spesa conto capitale %
	(A)	(B)	(C)	(B/A)%	(B/C)%	
Funzione 1 - Funzione generale di amministrazione, gestione e controllo	0	0	0			
Funzione 2 - Giustizia						
Funzione 3 - Polizia locale						
Funzione 4 - Istruzione pubblica	180.000	0	0			
Funzione 5 - Cultura e beni culturali						
Funzione 6 - Settore sportivo e ricreativo						
Funzione 7 - Campo turistico						
Funzione 8 - Campo della viabilità e trasporti	4.030.000	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Funzione 9 - Gestione del Territorio e dell'ambiente	6.735.000	1.978.920,44	1.185.794,33	29,38%	59,92%	98,51%
Funzione 10 - Settore sociale	30.000	30.000		100,00%	0,00%	1,49%
Funzione 11 - Campo dello sviluppo economico						
Funzione 12 - servizi produttivi						
Totale	10.975.000	2008920,44	1185794,33	18,30%	59,03%	100,00%

Fonte: Corte dei conti su rendiconto 2007

Un'analisi della spesa in conto capitale dal punto di vista della natura della stessa, è rappresentata nella tabella seguente. La quota preponderante è destinata ai Trasferimenti di capitale, quota che rappresenta il 98% della spesa in conto capitale.

Tabella n. 44.

(valori in euro)

Quadro (Riepilogo) generale di classificazione delle spese in conto capitale											
	Int. 1	Int. 2	Int. 3	Int. 4	Int. 5	Int. 6	Int. 7	Int. 8	Int. 9	Int. 10	Totale
	Acquisizione di beni immobili	Espropri e servitù onerose	Acquisti di beni specifici per realizzazioni in economia	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	Acquisizione di beni mobili, macchine, ed attrezzature tecnico-scientifiche	Incarichi professionali esterni	Trasferimenti di capitale	Partecipazioni azionarie	Conferimenti di capitale	Concessione di crediti e anticipazioni	
Risultanze rendiconto Anno 2007 ⁽¹⁾	2.852.149,00						63.028.451,00				65.880.600,00
Previsioni iniziali Anno 2008	7.788.229,00						7.311.771,00				15.100.000,00
Previsioni assestate Anno 2008	7.080.000,00						3.895.000,00				10.975.000,00
Risultanze rendiconto Anno 2008 ⁽¹⁾	30.000,00						1.978.920,44				2.008.920,44
% variazione Anno 2008/Anno 2007	1,05%						3,14%				3,05%
Impegni/Previsioni iniziali	0,39%						27,06%				13,30%
Impegni/Previsioni definitive	0,42%						50,81%				18,30%
%intervento sul totale	1,49%						98,51%				100,00%

Fonte: Corte dei conti su bilancio di previsione, rendiconto, certificato al conto del bilancio. Campi Bisenzio

(1) Si prende in considerazione la fase dell'impegno.

5.3 La gestione dei residui

Il risultato della gestione residui scaturisce dal processo di riaccertamento dei residui attivi e passivi. Esso consiste nella verifica effettuata, in ordine a ciascun singolo residuo, delle condizioni previste dalla legge per il loro mantenimento nel conto del bilancio.

In tutti gli esercizi considerati il comune di Campi Bisenzio ha "formalmente" ottemperato al dettato normativo, procedendo al riaccertamento dei residui attivi e passivi, prima dell'inserimento nel relativo conto consuntivo.

Il riaccertamento relativo al conto consuntivo deve essere effettuato, per ciascun impegno ed accertamento, con determina dirigenziale, ai sensi dell'art 107 del TUEL.

Per l'anno 2008 con determina del responsabile finanziario n.9 del 15/4/2009 il Comune, secondo quanto indicato nel parere revisori al rendiconto 2008, ha provveduto al riaccertamento residui attivi e passivi al 31.12.2008, allegando schede per ogni risorsa o impegno riportato nel successivo esercizio finanziario. In base agli atti trasmessi e dall'esame della determina n.9 citata, al contrario è emerso che, le schede allegate sono per risorsa per l'entrata, ma per la spesa le schede sono per responsabile d'area . Per nessuna può rilevarsi un'accurata valutazione della sussistenza di idoneo titolo giuridico per il mantenimento in bilancio.

La determina dirigenziale non è quindi motivata sostanzialmente in ordine alle ragioni ed al titolo giuridico del mantenimento o della cancellazione di ogni residuo, ma attesta il riaccertamento con riferimento ad un elenco allegato che indica genericamente i residui mantenuti e cancellati, senza che possa dimostrare un corretto procedimento di riaccertamento.

Quindi l'analisi dei residui sia attivi che passivi, ha evidenziato alcune criticità, tali da far presupporre che la procedura di riaccertamento dei residui stessi sia stata in parte formale, senza che fossero sempre adeguatamente verificate le ragioni del credito o del debito.

Nel parere dell'organo di revisione, in ordine ai residui attivi ed al riaccertamento, si dà atto solamente del rispetto dell'art.228 TUEL, ed è solo riportato un prospetto con l'indicazione dei residui aggregati per Titolo. Non sono indicati particolari suggerimenti, salvo rammentare all'ente che

l'eliminazione dei residui passivi del titolo II della spesa obbliga l'Ente a destinare il loro importo a spese d'investimento.

Nel questionario R2008 di cui al comma 166 della legge finanziaria per il 2006, si sottolinea che non sono state fornite le motivazioni dell'eventuale cancellazione dei residui attivi e che i crediti di dubbia e difficile esazione non sono stati stralciati dal bilancio con conseguente cancellazione dai residui attivi ed iscrizione nel conto del patrimonio fra i crediti di dubbia esigibilità.

L'organo di revisione ha altresì attestato che sussistono residui passivi del titolo II della spesa finanziati da indebitamento, non movimentati da oltre due esercizi, per i quali non vi sia stato l'affidamento dei lavori: ciò rappresenta un sintomo di criticità gestionale e /o organizzativa.

In riferimento alla risposta negativa dell'organo di revisione, nel questionario sopra richiamato, relativa alla verifica della cancellazione dei residui passivi finanziati con l'indebitamento già perfezionato e al conseguente vincolo nell'avanzo di amministrazione, si fa presente che, qualora l'ente avesse proceduto all'eliminazione di residui passivi finanziati con indebitamento già perfezionato, avrebbe ulteriormente aggravato il disavanzo di amministrazione, stante la necessità di ricostituire il vincolo di destinazione.

Di seguito si espone l'analisi finanziaria dei residui.

Lo schema mostra il risultato della gestione dei residui, con un valore positivo, dovuto a minori residui passivi di importo più elevato rispetto ai minori residui attivi.

Tabella n. 45.

(valori in euro)

Riepilogo del risultato della gestione residui - Anno 2008				
	Risultato		+/-	Importo
Residui attivi	Maggiori residui attivi	Minori residui attivi		
	266.782,7		266.782,70	
Residui passivi		Minori residui passivi		
		1.003.590,44	1.003.590,44	
Risultato della gestione residui			1.270.373,14	

Fonte: Corte dei conti su rendiconto.

La rappresentazione dei residui attivi e passivi, distinti per titolo, per l'esercizio finanziario 2008, evidenzia il grado di smaltimento e di realizzo dei residui da parte dell'ente, anche a seguito del riaccertamento.

Il *grado di smaltimento dei residui* indica la misura nella quale i residui provenienti dagli esercizi precedenti sono stati realizzati finanziariamente, ossia riscossi se attivi o pagati se passivi nell'esercizio in esame.

Tali indici percentuali esprimono l'attitudine e la capacità dell'ente di realizzare finanziariamente le posizioni giuridiche di credito e debito sorte negli esercizi precedenti rispetto a quello analizzato.

Nell'esame dei residui attivi, il grado di smaltimento si mostra più elevato, con un valore pari al 69% ed al 68% circa, rispettivamente nel rapporto fra il riscosso ed i residui conservati, ed fra il riscosso ed residui riaccertati.

Le problematiche più evidenti tuttavia sono riscontrate nelle entrate tributarie, rispettivamente nel rapporto fra il riscosso ed i residui conservati (39%), ed fra il riscosso ed residui riaccertati (35%).

Tabella n. 46.

(valori in euro)

Risultato della gestione dei Residui passivi						
Anno 2008						
Titolo		Residui conservati	Residui reimpegnati	Pagamenti	Grado di smaltimento	
					Pagamenti / residui conservati	Pagamenti / residui reimpegnati
					4 = (3/1)	5 = (3/2)
I	Spese correnti	10.365.086,19	10.088.828,78	6.718.751,79	64,82%	66,60%
II	Spese in conto capitale	17.559.776,59	16.832.446,03	6.440.656,01	36,68%	38,26%
III	Spese per rimborso di prestiti	109410,68	109410,68	109410,68	100,00%	100,00%
IV	Spese per servizi per c/terzi	665.973,93	665.971,46	326.272,37	48,99%	48,99%
Totale		28.700.247,39	27.696.656,95	13.595.090,85	47,37%	49,09%

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto dell'ente.

Tabella n. 47.

(valori in euro)

Risultato della gestione dei Residui attivi						
Titolo		Anno 2008				
		Residui	Residui	Riscossioni	Grado di smaltimento	
		conservati	riaccertati		Riscossioni/ residui conservati	Riscossioni/ residui riaccertati
		1	2	3	4 = (3/1)	5 = (3/2)
I	Entrate tributarie	3.279.484,23	3.666.044,46	1.281.793,98	39,09%	34,96%
II	Entrate derivanti da contributi e trasferimenti	939.988,92	763.538,98	729.298,98	77,59%	95,52%
III	Entrate extratributarie	5.110.384,48	5.088.789,54	4.478.736,76	87,64%	88,01%
	Totale entrate correnti	9.329.857,63	9.518.372,98	6.489.829,72	69,56%	68,18%
IV	Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti	2.315.043,39	2.687.787,34	1.631.746,34	70,48%	60,71%
V	Entrate da accensione prestiti	1.493.004,31	1.235.004,31	1.080.000,00	72,34%	87,45%
VI	Entrate da servizi per c/ terzi	58.271,14	21.794,54	13.244,54	22,73%	60,77%
	Totale	13.196.176,47	13.462.959,17	9.214.820,60	69,83%	68,45%

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto dell'ente.

Come appare evidente il grado di smaltimento dei residui passivi non è particolarmente elevato, attestandosi al 47% circa nel rapporto fra il pagato ed i residui conservati, ed al 49% in rapporto ai residui riaccertati.

I valori più critici si riscontrano nella spesa in conto capitale (36% e 38% circa), a fronte di una percentuale elevata (72% e 87% circa) nelle entrate da accensione prestiti.

In particolare si pone in evidenza quali sono le funzioni di bilancio nelle quali questa criticità si evidenzia maggiormente.

Per la spesa corrente in conto residui appare basso il grado di smaltimento totale che si attesta al 66,60%, in particolare basso nella Funzione relativa al settore sociale(40,13 %), meno critico nel campo della viabilità e trasporti (73%)e nel campo dello sviluppo economico(74%). Si nota che le criticità non sono speculari in conto competenza, atteso che come analizzato nei precedenti paragrafi, vi è una capacità di pagamento

molto esigua soprattutto nelle funzioni nel campo della viabilità e trasporti (26%) .

Elevata è la velocità di cassa in conto residui ed in conto competenza per la funzione di polizia locale (oltre il 90%).

Tabella n.48.

(valori in euro)

Residui SPESA CORRENTE						
	RESIDUI 2007 e precedenti			COMPETENZA 2008		
	Residui reimpiegati	pagati	% <i>smaltimento</i>	impegni	pagamenti	Capacità di pagamento
Funzioni generale di amministrazione e controllo	2.858.277,20	2.529.306,08	88,49%	12.649.043,48	10.221.840,45	80,81%
Funzioni relative alla giustizia	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Funzioni di polizia locale	170.130,24	169.759,50	99,78%	1.245.762,24	1.165.793,27	93,58%
Funzioni di istruzione pubblica	1.048.312,23	957.540,99	91,34%	2.680.188,93	1.636.475,15	61,06%
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	549.659,72	537.935,99	97,87%	1.346.552,35	712.018,88	52,88%
Funzioni nel settore sportivo ricreativo	119.850,04	115.334,34	96,23%	505.089,88	270.499,53	53,55%
Funzioni nel campo turistico	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Funzioni nel campo della viabilità e trasporti	162.064,12	118.686,24	73,23%	1.727.490,26	462.769,87	26,79%
Funzioni di gestione del territorio e dell'ambiente	374.228,98	286.541,26	76,57%	4.000.009,01	1.239.168,41	30,98%
Funzioni nel settore sociale	4.590.809,45	1.842.314,28	40,13%	4.620.300,63	2.618.346,89	56,67%
Funzioni nel campo dello Sviluppo economico	215.496,80	161.333,11	74,87%	442.278,44	300.752,21	68,00%
Funzioni relative a servizi produttivi	0	0	0,00%	0,00	0,00	0,00%
TOTALE	10.088.828,78	6.718.751,79	66,60%	29.216.715,22	18.627.664,66	63,76%

Fonte conto consuntivo 2008

Con riguardo alla spesa in conto capitale, evidenziata nella successiva tabella, in conto residui è basso il grado di smaltimento totale che si attesta al 38%, soprattutto nelle Funzioni nel settore sportivo ricreativo (26%) e nelle Funzioni nel campo della viabilità e trasporti (23%) ma anche nel settore sociale (34%).

Tabella n. 49.

(valori in euro)

Residui SPESA IN CONTO CAPITALE						
	Residui reimpegnati	RESIDUI 2007 e precedenti			COMPETENZA 2008	
		pagati	% <i>Smaltimento</i>	impegni	Pagamenti	Capacità di pagamento
Funzioni generale di amministrazione e controllo	3.965.237,27	1.887.525,52	47,60%			0,00%
Funzioni relative alla giustizia			0,00%			0,00%
Funzioni di polizia locale			0,00%			0,00%
Funzioni di istruzione pubblica			0,00%			0,00%
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali			0,00%			0,00%
Funzioni nel settore sportivo ricreativo	222.136,19	58.712,92	26,43%			0,00%
Funzioni nel campo turistico			0,00%			0,00%
Funzioni nel campo della viabilità e trasporti	6.749.859,84	1.612.271,76	23,89%			0,00
Funzioni di gestione del territorio e dell'ambiente	5.850.221,28	2.866.483,22	49,00%	1.978.920,44	1.185.794,33	59,92%
Funzioni nel settore sociale	44.991,45	15.662,59	34,81%	30.000,00	0,00	0,00%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico			0,00%			0,00%
Funzioni relative a servizi produttivi			0,00%			0,00%
TOTALE	16.832.446,03	6.440.656,01	38,26%	2.008.920,44	1.185.794,33	59,03%

Fonte conto consuntivo 2008 Campi Bisenzio

L'indice di smaltimento dei residui attivi quale rapporto fra riscossioni sui residui e residui attivi iniziali, è riassunto nel prospetto, distinto per esercizio finanziario dal 2006 al 2008 e per titolo.

TAB50.

SMALTIMENTO DEI RESIDUI ATTIVI - Riscossioni su residui / residui attivi riaccertati									
Esercizio Fin.	Titolo I	Titolo II	Titolo III	totale entrate correnti	Titolo IV	Titolo V	totale entrate c/capitale	Titolo VI	Totale
2006	60,66%	98,64%	44,22%	50,93%	62,54%	9,35%	51,62%	61,52%	51,23%
2007	95,86%	98,70%	82,63%	86,52%	69,15%	0,07%	42,93%	83,93%	77,27%
2008	34,96%	95,52%	88,01%	68,18%	60,71%	87,45%	69,13%	60,77%	68,45%

Fonte: Sezione Regionale di controllo su dati dei rendiconto 2006, 2007 e 2008

In relazione ai residui attivi, in totale, si nota il valore percentuale non particolarmente elevato, in calo rispetto al 2007 (68%), peraltro con una linea tendenziale oscillante nel triennio.

Sintomo di criticità è rappresentato dalla presenza di un indice di smaltimento dei residui attivi di parte corrente, con il valore in diminuzione rispetto al precedente esercizio; e la presenza di un basso (68%) indice di smaltimento dei residui attivi di parte corrente, al di sotto della soglia, pari al 90%, che la Sezione considera critica.

Al contrario il grado di smaltimento dei residui attivi di parte capitale (69,%) si colloca al di sopra della soglia, pari al 50%, che la Sezione considera critica.

L'indice di smaltimento dei residui passivi, quale rapporto fra pagamenti sui residui e residui passivi iniziali è riassunto nel prospetto, distinto per esercizio finanziario dal 2006 al 2008 e per titolo.

TAB. n.51.

Smaltimento dei residui passivi					
Esercizio Fin.	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Totale
2006	68,63%	39,80%	0,00%	99,54%	47,83%
2007	65,57%	36,49%	0,00%	56,65%	44,87%
2008	66,60%	38,26%	100,00%	48,99%	49,09%

Fonte: Sezione Regionale di controllo su dati dei rendiconto 2006, 2007 e 2008

In relazione ai residui passivi si evidenzia una bassa percentuale dell'indice di smaltimento (49%), con una linea tendenziale in lieve aumento nel triennio.

Sintomo di criticità è rappresentato dalla presenza di un indice (66%) di smaltimento dei residui passivi di parte corrente, al di sotto della soglia, pari al 90%, che la Sezione considera critica, pur registrando un lieve aumento del valore nel triennio considerato.

Ulteriore sintomo di criticità è rappresentato dalla presenza di un basso indice (38%) di smaltimento dei residui passivi di parte capitale, al di sotto della soglia, pari al 50%, che la Sezione considera critica.

I seguenti prospetti mostrano gli indicatori relativi alla gestione, dei residui attivi e passivi.

L'indice di formazione dei residui attivi indica il rapporto percentuale fra la somma differenziale tra accertamenti di competenza e relative riscossioni di competenza, rispetto agli accertamenti di competenza.

L'indice di formazione dei residui passivi: indica il rapporto percentuale della somma differenziale tra impegni di competenza e relativi pagamenti di competenza, rispetto all'ammontare degli impegni di competenza.

Le seguenti tabelle rappresentano l'indice di formazione dei residui generati dalla competenza, nel 2008 in dettaglio e nel triennio sinteticamente.

Si evidenzia un aumento del valore del grado di formazione dei residui attivi nel triennio (22%). Si ritiene opportuna una analisi attenta delle cause, anche se il valore dell'indicatore non è particolarmente elevato, ma rappresenta più del doppio dell'esercizio precedente.

Si ritiene inoltre necessaria una più attenta valutazione dei motivi che hanno comportato il formarsi dei residui attivi, relativi soprattutto alle entrate correnti, che rilevano nel 2008 un indice di formazione più elevato soprattutto nel titolo III (40%), nonché nel titolo IV (35%).

Tabella n.52.

(valori in euro)

Indice di formazione dei residui attivi 2008			
ENTRATE	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI	valore
2008	A	B	(A-B)/A
Tit. I	16.170.417,62	11.096.019,40	31,38%
Tit. II	10.414.329,68	10.131.313,83	2,72%
Tit. III	3.405.337,45	2.027.269,43	40,47%
Totale Entrate correnti	29.990.084,75	23.254.602,66	22,46%
Tit. IV	3.064.683,88	1.975.613,88	35,54%
Tit. V	0,00	0,00	0,00%
Totale entrate in conto capitale	3.064.683,88	1.975.613,88	35,54%
Tit. VI	3.141.169,57	2.992.548,03	4,73%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	36.195.938,20	28.222.764,57	22,03%

Fonte: Sezione Regionale di controllo su dati del rendiconto 2008 - valori di competenza Campi Bisenzio

TAB. n.53.

Indice di formazione dei residui attivi nel triennio			
	2006	2007	2008
(Accertamenti - riscossioni)/accertamenti	18,57%	9,33%	22,03%

Elaborazione: Sezione Regionale di controllo su dati rendiconto 2006, 2007 e 2008 valori di competenza

In ordine ai residui passivi si riscontra, nel triennio, un preoccupante aumento del valore del grado di formazione degli stessi abbastanza elevato in termini assoluti, e preoccupante in termini relativi di trend di espansione (32%).

Nel 2008 si riscontra una criticità soprattutto nell'indice di formazione dei residui passivi relativi alle spese in conto capitale (40%).

Tabella n.54.

Indice di formazione dei residui passivi nel triennio			
	2006	2007	2008
(Impegni- pagamenti) / impegni	31,30%	11,88%	32,75%

Fonte: Sezione Regionale di controllo su dati dei rendiconto 2006, 2007 e 2008 valori di competenza

Tabella n.55.

(valori in euro)

Indice di formazione dei residui passivi 2008			
SPESA	IMPEGNI	PAGAMENTI	valore
2008	A	B	(A-B)/A
I - Spesa corrente	29.216.715,22	18.627.664,66	36,24%
II - Spese in conto capitale	2.008.920,44	1.185.794,33	40,97%
III - Spesa per rimborso prestiti	1.668.706,73	1.668.706,72	0,00%
IV - Spese per servizi conto terzi	3.141.169,57	2.750.831,18	12,43%
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	36.035.511,96	24.232.996,89	32,75%

Fonte: Sezione Regionale di controllo su dati del rendiconto 2008 - valori di competenza

Di seguito si riportano le tabelle riepilogative, relative ai residui passivi ed attivi.

Tabella n. 56.

Riepilogo residui passivi da conservare									
Residui passivi	Esercizi Precedenti	2003	2004	2005	2006	2007	Totale Al 31/12/2007	2008	totale al 31/12/2008
Passivi Tit. I	384,16	0	77.719,82	647.631,53	1.080.058,35	1.564.283,13	3.370.076,99	10.589.050,56	13.989.938,53
Passivi Tit. II	588.715,88	121.460,10	3.114.335,72	2.962.031,42	1.798.306,69	1.806.940,21	10.391.790,02	823.126,11	11.200.706,80
Passivi Tit. III	32.633,10	0	0	0	0	0	0	-	32.633,10
Passivi Tit. IV	2.164,50	30.431,60	11.898,40	12.791,60	134.000,00	148.412,99	339.699,09	390.338,39	680.802,73
Totale Passivi	591.264,54	151.891,70	3.203.953,94	3.622.454,55	3.012.365,04	3.519.636,33	14.101.566,10	11.802.515,06	25.904.081,16

Fonte: rendiconto di gestione dell'Ente

Tabella n. 57.

(valori in euro)

RIEPILOGO RESIDUI ATTIVI DA CONSERVARE DA GESTIONE RESIDUI								
Anno	Anno 1996		Residui Titolo V con vetustà > 10 anni		Anno 2001		Anno 2003	
	Importo	% su totale anno	Importo	% su totale Titolo V	Importo	% su totale anno	Importo	% su totale anno
Titolo I		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Titolo II		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Titolo III		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Titolo IV		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Titolo V	139.910,49	100,00%	139.910,49	100,00%	15.093,82	100,00%		0,00%
Titolo VI		0,00%		0,00%		0,00%	6.000,00	100,00%
Totale	139.910,49	100,00%	139.910,49	100,00%	15.093,82	100,00%	6.000,00	100,00%
Anno	Anno 2004		Residui Titoli I-VI con vetustà > 3 anni		Anno 2005		Anno 2006	
	Importo	% su totale anno	Importo	% su totale Titoli I-IV	Importo	% su totale anno	Importo	% su totale anno
Titolo I		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Titolo II		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Titolo III		0,00%		0,00%	17.531,43	1,63%	117.501,84	100,00%
Titolo IV		0,00%		0,00%	1.056.041,00	98,37%		0,00%
Titolo V		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Titolo VI	2.550,00	100,00%	8.550,00	100,00%		0,00%		0,00%
Totale	2.550,00	100,00%	8.550,00	100,00%	1.073.572,43	100,00%	117.501,84	100,00%
Anno	Anno 2007		Total residui attivi al 31/12/2007		Totale residui vetusti		Anno 2008	
	Importo	% su totale anno	Importo	% su totale	Importo	% su totale Titoli I-VI	Totale al 31/12/2008	
Titolo I	2.384.250,48	82,40%	2.384.250,48	56,12%	148.460,49	3,49%	5.074.398,22	7.458.648,70
Titolo II	34.240,00	1,18%	34.240,00	0,81%			283.015,85	317.255,85
Titolo III	475.019,51	16,42%	610.052,78	14,36%			1.378.068,02	1.988.120,80
Titolo IV		0,00%	1.056.041,00	24,86%			1.089.070,00	2.145.111,00
Titolo V		0,00%	155.004,31	3,65%				155.004,31
Titolo VI		0,00%	8.550,00	0,20%			148.621,54	157.141,54
Totale	2.893.509,99	100,00%	4.248.138,57	100,00%			7.973.173,63	12.221.312,20

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

L'entità totale dei residui attivi al 31/12/2007 è pari ad € 4.248.138,57 (che sale al 31/12/2008 ad €12.221.312,20 aggiungendo i residui provenienti dal 2008)

Dal riscontro dei dati contabili ed in base alle certificazioni dell'organo di revisione, per l'esercizio in esame, si è notato la presenza di residui attivi, risalenti al 1996.

La vetustà riscontrata dei residui attivi, anteriori al 2004, comunque rappresenta il 3,49% del totale dei residui al 31.12.2007 dopo la gestione 2008, molto inferiore alla soglia di criticità individuata dalla Sezione pari al

18%, il cui superamento potrebbe essere sintomo di un processo di riaccertamento residui non attendibile e quindi la conservazione di partite inesigibili o insussistenti, con ripercussioni negative sul risultato della gestione. Non si è riscontrata la conservazione di residui attivi nel titolo V derivanti da accensione di prestiti da oltre 10 anni.

Il totale delle partite residuali attive al 31/12/2008, rispetto alle entrate complessive rappresenta un valore pari al 33,76 %. Non si rileva criticità, atteso che la Sezione ritiene che un valore superiore al 100% potrebbe rivelare la conservazione di partite inesigibili o insussistenti con ripercussioni negative sul risultato della gestione.

I residui passivi al 31/12/2007 sono di notevole entità, pari ad € 14.101.566,10 (al 31/12/2008 € 25.904.081,16 se nel dato si comprendono i residui provenienti dalla competenza).

Si è riscontrato che il volume residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti è superiore al 27% delle spese correnti Tit. I: la situazione configura un elemento di riscontro della condizione di deficiterietà dell'ente.

5.4 Il Risultato della gestione di competenza ed il risultato di amministrazione

Il risultato della gestione di competenza

Il bilancio 2008 si chiude con una gestione di competenza con valore positivo per un importo di € 160.426,24 pari alla differenza fra gli accertamenti e gli impegni.

Il valore attestato è positivo, a differenza dei due precedenti esercizi, nei quali il risultato aveva assunto segno negativo: nel triennio quindi l'andamento della gestione di competenza è migliorato solo nell'ultimo esercizio.

Tabella n. 58.

(valori in euro)

Risultato di gestione: evoluzione triennale			
	2006	2007	2008
Accertamenti di competenza	42.307.990,00	96.088.221,00	36.195.938,20
Impegni di competenza	49.958.847,00	98.389.281,00	36.035.511,96
	- 7.650.857,00	-2.301.060,00	160.426,24

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto. dati arrotondati

Ad analogo risultato positivo della competenza si giunge anche attraverso la somma algebrica dei maggiori e minori accertamenti delle entrate e dei minori impegni delle spese come risulta dalla successiva tabella.

Il prospetto successivo rappresenta in sintesi il riepilogo della gestione di competenza, al netto dell'applicazione del disavanzo di amministrazione 2007.

Tabella n.59..

(valori in euro)

RIEPILOGO DEL RISULTATO DELLA GESTIONE COMPETENZA 2008						
	Risultato			+/-	Importo	
Parte corrente	Entrata (Titolo I, II e III)		+/-	Importo		
		Maggiori accertamenti	+	1.253.581,10		
		Minori accertamenti	-	3.111.379,94		
					-	-1.857.798,84
	Spesa (Titolo I e III - al netto dell'int.01-)					
		Minori impegni	+	932.461,64		932.461,64
	Risultato complessivo			+	-925.337,20	
Parte in conto capitale	Entrata (Titolo IV e V)		+/-	Importo		
		Maggiori accertamenti	+			
		Minori accertamenti	-	19.943.567,83	-	19.943.567,83
	Spesa (Titolo II e int.01 del titolo III)					
		Minori impegni	+	8.966.079,56		8.966.079,56
	Risultato complessivo			+	-10.977.488,27	
Partite in conto terzi	Entrata (Titolo VI)		+/-	Importo		
		Maggiori accertamenti	+			
		Minori accertamenti	-	2.473.830,43	-	2.473.830,43
	Spesa (Titolo IV)					
		Minori impegni	+	2.473.830,43	+	2.473.830,43
	Risultato complessivo				0,00	
Risultato della gestione di competenza comprensivo del disavanzo applicato				-	-11.902.825,47	
Disavanzo di amministrazione applicato al bilancio 2008 risultante dal rendiconto di gestione 2007				+	12.063.251,71	
Risultato della gestione di competenza al netto dell'applicazione del disavanzo di amministrazione 2007				+	160.426,24	

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Appare non conforme al TUEL quanto indicato nelle premesse alla delibera di approvazione del consuntivo 2008, ove si afferma che in sede di preventivo 2009 sarebbe stato applicato il disavanzo 2007, in parte al 2009 ed in parte al 2010.

La relazione di Giunta al consuntivo 2008 illustra, fra l'altro, che il disavanzo 2007, accertato con la delibera di approvazione del rendiconto 2007 CC n.64 del 7/7/2008, sarebbe stato ripianato con la delibera del CC di

salvaguardia degli equilibri entro il 30 settembre. Con delibera n.102 del 30 settembre 2008, infatti si prevede il ripiano del disavanzo 2007, attraverso un'entrata da vendita immobiliare (2 terreni in località Capalle) nel corso del 2009, nonché mediante introiti da contributi di costruzione e convenzioni urbanistiche nel 2010.

Con delibera CC n.103 in pari data, adottata ai sensi dell'art. 193 TUEL, il disavanzo in questione viene applicato al bilancio preventivo 2008. Ciò che desta perplessità è la previsione di rinvio al 2009 e 2010 per il finanziamento del disavanzo, e poi correttamente l'applicazione al bilancio 2008 con parziale previsione di copertura dello stesso, nell'esercizio, mediante previsione in aumento delle entrate del titolo IV.

Ulteriore criticità, riguarda gli accertamenti e gli impegni delle partite per servizi conto di terzi, compresi nei precedenti valori, che formalmente pareggiano, ma, poiché alcune poste non sono correttamente allocate nelle partite di giro, risulta una eccedenza sostanziale di € 2.617,46.

Ciò costituisce una irregolarità contabile in quanto contrasta con i principi contabili ed incide, anche se in maniera esigua, sull'entità e sulla valutazione del risultato e degli equilibri della gestione.

Tabella n. 60.

(valori in euro)

Servizi c/terzi	
Partite non correttamente contabilizzate nella voce "Altre" 2008	Importo
RIMBORSO SINISTRO RCA AUTOBORGIOI	1.330,00
QUOTA 90% RACCOLTA FUNGHI A FAVORE DELLA REGIONE TOSCANA	1.287,46
Totale eccedenza	2.617,46

Fonte: Corte dei conti su dati di rendiconto.

Il risultato di amministrazione

In conclusione, è stato esaminato il risultato di amministrazione, definito normativamente nell'art.186 TUEL, pari cioè al fondo cassa al 31-12 aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Esso è considerato dalla norma il dato informativo contabile correlato alla consistenza della cassa ed alle pendenze in essere rappresentate dai residui, che derivano sia dalla gestione di competenza che da quella dei residui.

Il risultato di amministrazione rappresenta complessivamente gli esiti della gestione finanziaria ed autorizzatoria: esso deve formarsi nel rispetto del principio contabile della prudenza, così come indicato nelle "Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali, e della chiarezza".

E' un risultato rilevante nella logica della contabilità finanziaria dell'ente locale, perché evidenzia da un lato la condizione di equilibrio e la sua sussistenza, e dall'altro le successive modalità di utilizzo dell'avanzo, qualora conseguito.

La condizione di equilibrio è intesa nel senso di correlazione fra situazione debitoria e risorse utilizzabili. In caso di disavanzo, come per il Comune, sorge l'obbligo al ripiano mediante iscrizione tra le spese del bilancio di previsione.

Tabella n.61. (valori in euro)

Risultato finanziario complessivo - Anno 2008			
	In conto residui		Totale
	Residui	Competenza	
Fondo di cassa al 1 ^o gennaio 2008			3.440.819,21
Riscossioni	9.214.820,60	28.222.764,57	37.437.585,17
Pagamenti	13.595.090,85	24.232.996,90	37.828.087,75
Fondo di cassa al 31 dicembre			3.050.316,63
	Da gestione		Totale
	Residui	Competenza	
Residui attivi	4.248.138,57	7.973.173,63	12.221.312,20
Residui passivi	14.101.566,10	11.802.515,06	25.904.081,16
Avanzo di amministrazione al 31 dicembre Anno 2008			-10.632.452,33

Fonte: Corte dei conti sui dati del rendiconto

Anche nell'esercizio 2008 quindi si è verificato un disavanzo di amministrazione, pari ad € -10.632.452,33 corrispondente ad 1/3 delle entrate.

In ordine alla copertura del disavanzo, nella delibera di cui all'art.193 TUEL (CC n.102 in data 30 settembre 2008), erano state indicate le modalità di ripiano del disavanzo, in particolare attraverso la vendita di due terreni in località Capalle -per €8.939.000- nell'anno 2009, e tramite gli introiti derivanti da oneri di urbanizzazione e contributi da convenzioni urbanistiche -per €3.124.251,71- nel 2010.

Al riguardo, l'Ente ha riferito che uno dei due terreni individuati per la dismissione, è stato venduto in data 16/12/2009, a seguito di ben 5 avvisi di asta pubblica, i primi quattro andati deserti. L'ultimo importo a base d'asta è stato inferiore a quello iniziale di circa il 9%. L'importo quindi pari ad €1.049.000,00 però copre solo 1/10 dell'ammontare del disavanzo. L'asta pubblica per la vendita del secondo terreno, pur con il ribasso del prezzo posto a base d'asta, sino ad €3.950.000,00, è andata deserta più volte.

Nel triennio il risultato di amministrazione, mostra valori oscillanti e sempre fortemente negativi.

Tabella n. 62. (valori in euro)

Risultato di amministrazione: evoluzione triennale		
2006	2007	2008
-7.529.162,08	-12.063.251,71	-10.632.452,33

Fonte: Conto consuntivo e Relazione tecnica allegata 2006, 2007 e 2008

Il fondo di cassa al 31 dicembre 2008 non è di entità elevata, pari ad €3.050.316,63, che rappresenta l'8 % del volume complessivo del bilancio .

La conciliazione fra il risultato della gestione di competenza e il risultato di amministrazione è rappresentato dal seguente prospetto.

Tabella n. 63.. (valori in euro)

Risultato complessivo gestione competenza e residui - Anno 2008			
Totale accertamenti di competenza		+	36.195.938,20
Totale impegni di competenza		-	36.035.511,96
Saldo Gestione competenza	Avanzo	+	160.426,24
Maggiori residui attivi riaccertati		+	759.304,18
Minori residui attivi riaccertati		-	492.521,48
Minori residui passivi riaccertati		+	1.003.590,44
Saldo Gestione residui	Avanzo	+	1.270.373,14
Risultato complessivo da gestione		+	1.430.799,38
Disavanzo di amministrazione esercizi precedenti applicato al bilancio 2008		-	12.063.251,71
Disavanzo accertato con il rendiconto 2007 e non applicato al bilancio di previsione 2008		-	0,00
Risultato complessivo al 31/12/2008		+	-10.632.452,33

Fonte: Corte dei conti sul rendiconto.

Con riguardo alla consistenza del risultato di amministrazione, ponendo a confronto il risultato della gestione di competenza ed il risultato della gestione dei residui, con il disavanzo di amministrazione, si nota che la gestione dei residui contribuisce in misura maggiore, rispetto alla gestione di competenza, a ridurre il disavanzo 2008 applicato al bilancio 2008. Certo è che, atteso che non è avvenuto lo stralcio dei crediti dubbi o di difficile esazione, come asserito dall'organo di revisione nel questionario, il saldo della gestione residui potrebbe non rispecchiare la reale situazione creditoria dell'ente, o comunque non garantirne la effettività.

Non risultano sussistere debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008 ovvero in corso di riconoscimento al 31-12 e dopo la chiusura dell'esercizio 2008, in base alle attestazione dell'organo di revisione, che ha verificato che l'inesistenza di debiti fuori bilancio al 31 dicembre 2008 risulta dal rilascio delle relative attestazioni da parte dei responsabili dei servizi.

5.5 Parametri deficitarietà

Il TUEL, all'art. 228, co.5, stabilisce che al conto del bilancio sia allegata una tabella relativa ai parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale, prevista dal successivo art.242.^{17 18}

Gli enti locali, che in base a detti parametri presentino condizioni di squilibrio gravi ed incontrovertibili sono da considerarsi strutturalmente deficitari. Tale situazione è prodromica al dissesto finanziario, quando cioè l'ente locale non è più in grado di assolvere le funzioni ed i servizi indispensabili.

La tabella in argomento deve essere allegata anche al bilancio di previsione (art. 172 TUEL lett.7) nonché al certificato del rendiconto. La tabella è stata allegata, in ossequio agli artt. 172 e 228 TUEL, al bilancio di previsione ed al conto del bilancio 2008: si è rilevato che 3 parametri sono indice di deficitarietà.

Si rappresenta lo schema relativo ai parametri di deficitarietà , evidenziando al riguardo che il 2 e l'8 non sono stati correttamente determinati.

1. Disavanzo di amministrazione complessivo > al 5 % delle spese
2. Volume residui passivi fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza della spesa corrente superiori al 27% delle spese correnti Tit. I
3. Importo interessi passivi su mutui >12% delle entrate correnti (accertamenti competenza Tit. I - II -III)

17 Art 242 TUEL comma 2. Con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, da emanare entro settembre e da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, sono fissati per il triennio successivo i parametri obiettivi, determinati con riferimento a un calcolo di normalità dei dati dei rendiconti dell'ultimo triennio disponibile, nonché le modalità per la compilazione della tabella di cui al comma 1. Fino alla fissazione di nuovi parametri triennali si applicano quelli vigenti per il triennio precedente. Comma modificato dall'art. 1, comma 714, L. 27 dicembre 2006, n. 296, a decorrere dal 1° gennaio 2007

18 Con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza Stato città e autonomie locali (decreto n. 217/03 del 10/06/2003) è stata predisposta la tabella delle condizioni di deficitarietà con la determinazione dei parametri di riferimento.

Tabella parametri deficitarietà ^ risposte dell'ente nn.2 e 8 non corrette	Valore e situazione effettivi al 31.12.2008	Valori reali	
1. Disavanzo di amministrazione complessivo > al 5 % delle spese, desumibili dai titoli I e III della spesa, con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa;	<input type="checkbox"/> Si	10.632.452,33 30.885.421,95	= <input type="checkbox"/> 34,42%
2. Volume residui attivi fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza, con esclusione quelli relativi I.C.I. e trasferimenti erariali > 21% entrate correnti (accertamenti competenza Tit. I-II-II)	<input type="checkbox"/> Si^ <input type="checkbox"/> no	7.973.173,63- 2.244.841,04- 143.742,05 29.990.084,75	= <input type="checkbox"/> 18,62% (*)
3. Volume residui passivi fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza >27% delle spese correnti Tit. I	<input type="checkbox"/> Si	10.589.050,56 29.216.715,22	= <input type="checkbox"/> 36,24%
4. Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata nei confronti dell'ente per i quali non sia stata proposta opposizione giudiziale nelle forme consentite dalla legge;	<input type="checkbox"/> NO		=
5. Presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'articolo 194 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per i quali non siano state reperite le necessarie fonti di finanziamento;	<input type="checkbox"/> NO		=
6. Volume entrate proprie (accertamenti Tit. I-III) rapportato al volume entrate correnti (accertamenti competenza Tit.I-II-III), < al 35% per i comuni da 3000 a 59.999 abit.,	<input type="checkbox"/> no	16.170.417,62 + 3.405.337,45 29.990.084,75	= <input type="checkbox"/> 65,27%
7. Volume spese personale rapportato al volume spese correnti (impegni competenza Tit.I) > al 46% per i comuni da 3000 a 59.999 abit.,	<input type="checkbox"/> no	8.812.724,97 + 720.568,96 29.216.715,22	= <input type="checkbox"/> 32,63%
8. Importo interessi passivi su mutui >12% delle entrate correnti (accertamenti competenza Tit. I - II -III)	<input type="checkbox"/> No^ <input type="checkbox"/> Si	4.166.894,28 29.990.084,75	= <input type="checkbox"/> 13,89% (**)

1.508.281,80- recupero arretrati ici con riferimento all'indicatore 02)

(*) dal calcolo fatto emerge che il parametro è rispettato

(**) dal calcolo fatto emergerebbe il non rispetto del parametro

Anche dall'analisi dei parametri del 2007 risulta non corretta l'indicazione dell'ultimo indicatore, che pertanto sarebbe deficitario.(4 parametri indice di deficitarietà).

Tabella parametri deficitarietà ^ risposta 8 non corretta	Valore e situazione effettivi al 31.12.2007	Valori reali	
1. Disavanzo di amministrazione complessivo > al 5 % delle spese, desumibili dai titoli I e III della spesa, con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa;	Si	12.063.251,00	= 40,60%
		29.711.186,00	
2. Volume residui attivi fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza, con esclusione quelli relativi I.C.I. e trasferimenti erariali > 21% entrate correnti (accertamenti competenza Tit. I-II-II)	Si	8.248.927,04	= 30,09%
		27.410.126,52	
3. Volume residui passivi fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza >27% delle spese correnti Tit. I	Si	11.690.023,27	= 48,05%
		24.329.800,17	
4. Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata nei confronti dell'ente per i quali non sia stata proposta opposizione giudiziale nelle forme consentite dalla legge;	NO		
5. Presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'articolo 194 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per i quali non siano state reperite le necessarie fonti di finanziamento;	NO		
6. Volume entrate proprie (accertamenti Tit. I-III) rapportato al volume entrate correnti (accertamenti competenza Tit.I-II-III), < al 35% per i comuni da 3000 a 59.999 abit.,	no	14.201.293,89+5.555.359,75	= 72,08%
		14.201.293,89+7.653.472,88+5.555.359,75	
7. Volume spese personale rapportato al volume spese correnti (impegni competenza Tit.I) > al 46% per i comuni da 3000 a 59.999 abit.,	no	9.509.163,12 + 100.070,09	= 41,01%
		23.429.800,17	
8. Importo interessi passivi su mutui >12% delle entrate correnti (accertamenti competenza Tit. I - II -III)	No ^ Si	4.055.804,15	= 14,80%
		27.410.126,52	

Occorre tener presente che sono entrati in vigore i nuovi parametri obiettivo per i comuni, per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari per il triennio 2010-2011, stabiliti con decreto 24 settembre 2009, del Ministero dell'interno che trovano applicazione a partire dal rendiconto 2009.

5.6 Il conto economico

I risultati economici sono riassunti nella tabella seguente.

Tabella n. 64.

(valori in euro)

Risultati economici della gestione			
	2006	2007	2008
Risultato della gestione - Ro(g)	-59.996,04	1.057.588,06	3.916.025,10
Proventi ed oneri da aziende speciali e partecipate - Ro(a)	48.071,54	479.533,54	-2.938.650,83
Risultato della gestione operativa - Ro	-11.924,50	1.537.121,60	977.374,27
Proventi ed oneri finanziari della gestione - Ofin	-3.483.272,11	-4.046.103,81	-4.158.235,85
Risultato della gestione ordinaria	-3.495.196,61	-2.508.982,21	-3.180.861,58
Risultato della gestione Straordinaria	6.821.170,54	-2.516.327,32	325.189,03
Rs			
Risultato economico dell'esercizio Rn	3.325.973,93	-5.025.309,53	-2.855.672,55

Elaborazione Corte dei conti; dati Rendiconto 2006, 2007 e 2008

Il risultato economico dell'esercizio 2008 risulta negativo, per €-2.855.672,55 pur con un miglioramento rispetto all'esercizio precedente.

La percentualizzazione dello schema di conto economico riclassificato per aree della gestione, esprime il peso dei risultati economici particolari rispetto al reddito operativo Ro.

Tabella n. 65.

Schema conto economico riclassificato: % sul reddito operativo			
	2006	2007	2008
Ro(g) / Ro %	503%	69%	401%
Ro(a) / Ro %	-403%	31%	-301%
Ofin / Ro %	29211%	-263%	-425%
Rs / Ro %	-57203%	-164%	33%
Rn / Ro %	-27892%	-327%	-292%

Elaborazione Corte dei conti; dati Rendiconto 2006, 2007 e 2008

Come risulta evidente, il risultato della gestione operativa mostra un valore positivo determinato solo dalla gestione ed influenzato negativamente dagli oneri da aziende speciali e partecipate -valore costantemente negativo nel triennio-; è fortemente negativo anche il risultato della gestione finanziaria -così anche nel triennio-; il risultato della gestione ordinaria presenta un saldo negativo con un peggioramento evidente, rispetto all'esercizio precedente; infine il risultato della gestione straordinaria rappresenta una componente minima ma positiva per il risultato economico dell'esercizio.

Il principio contabile n.3 richiede che nella relazione al rendiconto debba essere fornito il dettaglio delle insussistenze dell'attivo (minori crediti rilevati con il riaccertamento dei residui, perdite, dismissioni o danneggiamento, o infine rettifiche negative per errori pregressi), ma ciò non risulta.

L'organo di revisione ha attestato , nel questionario relativo al rendiconto 2008, che non sono stati forniti i dati del valore delle singole partecipazioni. Si può tuttavia rilevare che il valore delle immobilizzazioni finanziarie , indicato nel conto del patrimonio, corrisponde alla somma del capitale sociale delle società partecipate, in base alla quota di partecipazione: nel conto del patrimonio non risulta alcuna variazione rispetto al precedente esercizio.

In allegato (al sub A) a titolo sperimentale si riporta l'analisi del conto economico elaborata sulla base di specifici indicatori.

L'ente è privo di contabilità generale: l'organo di revisione ha verificato che in sede di compilazione del prospetto di conciliazione sono state apportate le necessarie rettifiche agli accertamenti ed impegni finanziari al fine di calcolare il valore economico e patrimoniale.

Tuttavia, l'analisi dei dati contabili e del prospetto di conciliazione, ha evidenziato alcuni profili che danno adito a qualche perplessità, in ordine alla corrispondenza di rilevazione fra competenza finanziaria ed economica .

Si è riscontrato che gli accertamenti e gli impegni finanziari corrispondono negli importi, salva qualche rettifica ad esempio fra le entrate nei proventi da servizi pubblici e fra le spese nelle imposte e tasse, a quanto inserito nel conto economico, senza la presenza di ratei e risconti, come evidenziato anche dall'organo di revisione.

5.7 Il conto del patrimonio

L'analisi del conto del patrimonio può essere delineata schematicamente attraverso una batteria di indicatori, che evidenzino i seguenti elementi: *la solidità patrimoniale, il volume della liquidità ed i relativi indici, il margine di struttura, la variazione percentuale del patrimonio netto, la rigidità degli impieghi e l'elasticità delle fonti.*

Occorre preliminarmente procedere alla riclassificazione dello stato patrimoniale, a schema finanziario, che rappresenta un modello di conto patrimoniale riclassificato indispensabile per poter effettuare le analisi, attraverso una lettura degli impieghi e delle fonti di capitale, sulla base delle condizioni temporali di loro trasformazione in forma liquida.

Tabella n. 66.

Conto del PATRIMONIO – ANNO 2008				
Attivo				
Componenti	al 31.12.2007	Variazioni	al 31.12.2008	Variazione
	A		B	(B-A)/A%
Immobilizzazioni:				
Immobilizzazioni immateriali	3.470.826,89	- 792.658,14	2.678.168,75	-22,84%
Immobilizzazioni materiali	181.774.942,97	763.718,27	182.538.661,24	0,42%
Immobilizzazioni finanziarie	8.779.465,99	-	8.779.465,99	0,00%
Totale immobilizzazioni	194.025.235,85	- 28.939,87	193.996.295,98	-0,01%
Attivo circolante:				
Rimanenze	17.134,06	- 230,21	16.903,85	-1,34%
Crediti	13.370.147,62	- 1.059.937,67	12.310.209,95	-7,93%
Disponibilità liquide	3.440.819,21	- 390.502,58	3.050.316,63	-11,35%
Totale attivo circolante	16.828.100,89	- 1.450.670,46	15.377.430,43	-8,62%
Totale dell'attivo	210.853.336,74	- 1.479.610,33	209.373.726,41	-0,70%
Conti d'ordine	17.559.776,59	- 6.344.860,46	11.214.916,13	-36,13%
Passivo				
Componenti	al 31.12.2007	Variazioni	al 31.12.2008	Variazione %
Patrimonio netto	74.849.593,15	- 2.855.672,55	71.993.920,60	-3,82%
Conferimenti	43.985.372,51	- 245.925,30	43.739.447,21	-0,56%
Debiti di finanziamento	80.877.900,28	- 1.926.706,71	78.951.193,57	-2,38%
Debiti di funzionamento	10.474.496,87	3.484.630,68	13.959.127,55	33,27%
Debiti per somme anticipate da terzi	665.973,93	64.063,55	730.037,48	9,62%
Totale debiti	92.018.371,08	1.621.987,52	93.640.358,60	1,76%
Totale del passivo	210.853.336,74	- 1.479.610,33	209.373.726,41	-0,70%
Conti d'ordine	17.559.776,59	- 6.344.860,46	11.214.916,13	-36,13%

Fonte: Corte dei conti su rendiconto dell'esercizio 2007 e 2008

Il patrimonio netto, quale differenza fra le attività e le passività, pari ad €71.993.920,60, risulta diminuito del 3,82% rispetto all'esercizio precedente. La variazione negativa coincide con il risultato economico d'esercizio. Corrisponde altresì il saldo patrimoniale al 31/12/2008 delle disponibilità liquide con il saldo contabile e con le risultanze del conto del tesoriere.

Si è riscontrato, al contrario, che i debiti di finanziamento pari ad €78.951.193,57 non corrispondono alla stock di debito indicato dall'organo di revisione e negli atti ufficiali (parere al rendiconto 2008 e questionario trasmesso ai sensi dell'art.1 comma 166 LF2006 ai fini del monitoraggio sul rendiconto 2008) che ammonta ad € 79.209.193,57. (la differenza risulta di € 158.000)

Desta perplessità il fatto che il collegio dei revisori, nel questionario del monitoraggio in parola, ha attestato che il conto del patrimonio rappresenta compiutamente la situazione patrimoniale e finanziaria del Comune ai sensi dell'art. 230 del T.U.E.L., e quindi anche la corrispondenza dello stock di debito rispetto a quanto indicato nel conto del patrimonio.

Nel conto del patrimonio dell'esercizio 2008 figurano conti non movimentati nell'esercizio, quali ad esempio i crediti verso imprese, i ratei e i risconti (come già detto), che per loro natura dovrebbero registrare scritture patrimoniali nel corso della gestione.

Dalla deliberazione n.109 del 18.05.2009, con cui l'ente ha approvato il rendiconto della gestione 2008, risulta che l'ultima revisione inventariale è avvenuta nel 1998 e che la Giunta ha preso atto di tali risultanze con propria deliberazione n.828 del 20.03.1998; in funzione di tale assunto risulta (allo stato) poco attendibile la quantificazione delle quote di ammortamento che annualmente vengono inserite nel conto del patrimonio poiché, a parte le eventuali acquisizioni o cessioni di beni immobili, poco reale appare l'assenza in 10 anni di interventi straordinari sul patrimonio che ne abbiano incrementato il valore.¹⁹

In base quanto dichiarato dall'organo di revisione nel questionario co.166 sul rendiconto 2008, risulta che l'inventario dei beni mobili è aggiornato al 31/12/2008, ed è stato conferito l'incarico per l'aggiornamento dell'inventario dei beni immobili. L'ente ha precisato che per il 2009 è stato

¹⁹ Alla luce di ciò si segnala anche l'anomala rilevazione nel conto economico 2006 di una plusvalenza patrimoniale di 6.842.048,24.

operato un aggiornamento parziale attraverso l'inserimento di nuove acquisizioni e la cancellazione degli immobili rilevati come non più facenti parte del patrimonio comunale. La procedura sarà completata a fine 2010 attraverso la realizzazione di un GIS – sistema georeferenziato e interattivo.

Si rinvia all'allegato (all. sub B) relativo alla riclassificazione ed all'analisi degli indicatori del conto del patrimonio.

CAPITOLO VI – PATTO DI STABILITÀ

La normativa che disciplina il patto di stabilità va relazionata all'ambito dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ed è applicabile ai comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti ed alle province.

In tema di patto di stabilità interno la legge finanziaria per l'anno 2008 - legge n. 244 del 24 dicembre 2007- pur confermando una parte consistente della normativa sul patto in vigore, ha introdotto alcune novità rispetto all'esercizio finanziario precedente, quali il criterio di competenza mista, un sistema per la rilevazione dei dati di competenza, e la "premieria" per gli enti locali che presentano una media triennale (2003-2005) positiva in termini di cassa.

La struttura per il patto di stabilità interno, modificata ed integrata in alcuni parti, è fondata su quella introdotta con la legge finanziaria 2007 (che ha modificato radicalmente i criteri seguiti dalle precedenti normative introducendo il riferimento al saldo finanziario quale differenza tra entrate finali e spese finali).

La legge finanziaria 2008 ha introdotto un doppio binario, in termini di individuazione del concorso per ogni singolo ente alla manovra per il triennio 2008-2010 - commi 678 e 679 come modificati dal comma 379 dell'art.1 LF2008- e per la determinazione dei saldi finanziari che debbono registrare il miglioramento corrispondente all'entità del concorso. Si utilizzano, dunque, due modalità di calcolo differenti, una per la fissazione del saldo posto come base di calcolo dell'obiettivo di miglioramento, l'altra per la fissazione del saldo programmatico, in termini di competenza mista.²⁰ Ai fini del patto le entrate e le spese finali debbono essere indicate al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessioni di crediti. Ai fini del calcolo del saldo finanziario 2008, dalle entrate sono detratti i trasferimenti statali per l'attivazione di nuove sedi di uffici giudiziari e dalle spese correnti e in conto capitale vanno sottratti gli oneri sostenuti per l'attivazione di nuove sedi di uffici giudiziari. Ai commi 137 e 138 dell'articolo 3, la legge finanziaria ha poi previsto che i maggiori oneri di personale, derivanti dai rinnovi contrattuali, sono esclusi per il solo

²⁰ Per il solo anno 2008 gli enti che nel triennio 2003-2005 hanno registrato un saldo medio di competenza mista positivo e maggiore del saldo medio di cassa potevano conseguire l'obiettivo di miglioramento in termini di saldo finanziario di competenza mista o, in alternativa, in termini di cassa e di competenza

anno 2008 dalla spese rilevanti ai fini del rispetto delle disposizioni del patto stesso.²¹

L'ente ha scelto ed utilizzato il sistema della competenza mista quale modalità di calcolo del saldo finanziario.

Il legislatore, sin dalla legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 684²²), ed in linea con la giurisprudenza di questa Corte, ha previsto l'obbligo per gli enti locali soggetti al patto di stabilità, di predisporre ed approvare il bilancio di previsione, in coerenza con l'obiettivo programmatico del patto di stabilità interno da conseguire, determinato per ciascun anno.

In base quindi alle nuove disposizioni normative, ed in ossequio ai principi contabili asseverati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, le previsioni di entrata e di spesa del bilancio preventivo dell'Ente locale devono essere coerenti con il rispetto del patto di stabilità, nell'ottica del ciclo di programmazione -gestione -controllo, ed in particolare di una programmazione realistica, che tenga conto dei limiti previsti dalla normativa statale, limiti configurabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, al fine del rispetto dei vincoli europei, ai quali ogni ente della Repubblica deve contribuire. Il bilancio di previsione degli enti locali ai quali si applicano le disposizioni del patto di stabilità interno deve essere approvato, a decorrere dall'anno 2008, iscrivendo le previsioni di entrata e di spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrate e spese di parte capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il patto. A tal fine, gli enti locali sono tenuti ad allegare al bilancio di previsione un apposito prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto di stabilità interno.

Dall'esame del questionario di cui al co.166 legge finanziaria 2006, relativo al bilancio preventivo 2008, a seguito di specifico contraddittorio, è risultato che l'ente, in sede di approvazione del bilancio di previsione, ha predisposto il bilancio nel rispetto delle regole del patto di stabilità, ed ha

²¹ In aggiunta all'obiettivo programmatico per il 2008, alla manovra complessiva di bilancio per il 2008 deve concorrere lo scostamento tra i risultati conseguiti nell'anno 2007 e gli obiettivi programmatici del medesimo. (per la competenza mista , l'obiettivo 2008 deve essere aumentato del maggiore fra i due importi degli scostamenti in termini di competenza e di cassa registrati nel 2007 (per obiettivi distinti per cassa e competenza, la manovra complessiva di bilancio per il 2008 deve essere pari all'obiettivo programmatico per il 2008 aumentato degli scostamenti in termini di competenza e di cassa registrati nel 2007).

²² Art .1 co.684 Legge 27 dicembre 2006, n. 296

allegato l'apposito prospetto dimostrativo della coerenza delle previsioni triennali con il patto di stabilità.

I vincoli del patto risultano inoltre rispettati in sede di consuntivo.

In dettaglio nelle tabelle seguenti si riporta la dimostrazione sintetica della manovra e del rispetto del patto, anche in termini di coerenza delle previsioni triennali con gli obiettivi programmatici.

Tabella n. 67.

Patto di stabilità 2008 – definizione dell'importo della manovra basato sul saldo medio (Dati di cassa: competenza+residui)				
	2003	2004	2005	MEDIA
ENTRATE				
Titolo 1 - Entrate Tributarie	20.337.193,00	23.614.318,00	18.453.187,00	20.801.566,00
Titolo 2 - Entrate derivanti da Trasferimenti correnti	3.446.705,00	4.198.170,00	2.804.225,00	3.483.033,33
Titolo 3 - Entrate extratributarie	7.680.715,00	9.704.461,00	1.896.863,00	6.427.346,33
Titolo 4 - Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti in conto capitale	5.659.608,00	13.515.431,00	5.641.291,00	8.272.110,00
TOTALE ENTRATE	37.124.221,00	51.032.380,00	28.795.566,00	38.984.055,67
USCITE				
titolo 1 - Spese correnti	26.693.473,00	28.975.527,00	25.527.193,00	27.065.397,67
titolo 2 - Spese in conto capitale	22.631.917,00	28.851.235,00	19.196.342,00	23.559.831,33
TOTALE USCITE	49.325.390,00	57.826.762,00	44.723.535,00	50.625.229,00
SALDO	-12.201.169,00	-6.794.382,00	-15.927.969,00	-11.641.173,33

Fonte: Corte dei conti su dati desunti dai rendiconti di gestione 2003/2005

Tabella n. 68.

Patto di stabilità 2008 – definizione dell'importo della manovra basata sul saldo di competenza mista del triennio 2003-2005				
	2003	2004	2005	MEDIA
ENTRATE				
Titolo 1 - Entrate Tributarie (accertamenti)	22.075.346,00	21.367.215,00	17.386.712,00	20.276.424,33
Titolo 2 - Entrate derivanti da Trasferimenti correnti (accertamenti)	3.294.149,00	3.918.152,00	2.740.958,00	3.317.753,00
Titolo 3 - Entrate extratributarie (accertamenti)	8.095.203,00	7.975.049,00	11.752.930,00	9.274.394,00
Titolo 4 - Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti in conto capitale (riscossioni)	5.659.608,00	13.515.431,00	5.641.291,00	8.272.110,00
TOTALE ENTRATE	39.124.306,00	46.775.847,00	37.521.891,00	41.140.681,33
USCITE				
titolo 1 - Spese correnti (impegni)	28.723.260,00	28.161.096,00	25.514.100,00	27.466.152,00
titolo 2 - Spese in conto capitale (pagamenti)	22.631.917,00	28.851.235,00	19.196.342,00	23.559.831,33
TOTALE USCITE	51.355.177,00	57.012.331,00	44.710.442,00	51.025.983,33
SALDO	-12.230.871,00	-10.236.484,00	-7.188.551,00	-9.885.302,00

Fonte: Corte dei conti su dati desunti dai rendiconti di gestione 2003/2005

Tabella n.69.

Patto di stabilità 2008 – individuazione del saldo obiettivo in termini di competenza mista per il triennio 2008-2010				
	2008	2009	2010	
saldo medio di cassa	-11.641.173,33	-11.641.173,33	-11.641.173,33	
Coefficienti da applicare ai sensi dell'art. 1 comma 678 lettera a), punto 2).	0,205	0,155	0,155	
Concorso della manovra basato sul saldo medio	2.386.440,53	1.804.381,87	1.804.381,87	
Spese correnti	26.693.473,00	28.975.527,00	25.527.193,00	27.065.397,67
Coefficienti da applicare ai sensi dell'art. 1, comma 678, lettera b), punto 2).	0,017	0,013	0,013	
Concorso della manovra basato sulla spesa corrente	460.111,76	351.850,17	351.850,17	
Importo annuo della manovra	2.846.552,29	2.156.232,04	2.156.232,04	
Saldo finanziario obiettivo in termini di competenza mista	- 7.038.749,71	- 7.729.069,96	- 7.729.069,96	

Fonte: Corte dei conti su dati desunti dai rendiconti di gestione 2003/2005

Tabella n. 70.

(valori in euro)

risultanze patto di stabilità interno al 31/12/2008 - saldo finanziario di competenza mista	
	2008
	competenza/cassa
ENTRATE	
Totale titolo 1 – entrate tributarie	16.170.417,62
Totale titolo 2- entrate da trasferimenti correnti	10.414.329,68
Titolo 3 - Entrate extratributarie	3.405.337,45
Titolo 4 - Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti in conto capitale	3.607.360,22
TOTALE ENTRATE	33.597.444,97
SPESE	
Titolo 1 - Spese correnti	29.216.715,22
a detrarre oneri per rinnovo contrattuale 2006/2007 **	?????
Titolo 2 - Spese in conto capitale	7.626.450,34
TOTALE SPESE	36.843.165,56
SALDO EFFETTIVO	-3.245.720,59
Saldo finanziario obiettivo in termini di competenza mista	- 7.038.749,71
DIFFERENZA	3.793.029,12

(**nel questionario co.166 su R2008 le spese correnti al netto degli oneri (€204.000)per rinnovo contrattuale sarebbero pari ad € 29.013.000,00) quindi il saldo effettivo è pari ad €-3.043.000- valore arrotondato-

La certificazione presentata dall'ente al Ministero in data 16.01.09 riferita al patto di stabilità 2008 risulta diversa , ma non nel saldo finanziario obiettivo, da quella ricalcolata (v.tabella sopra) con i dati del rendiconto approvato dal comune a seguito delle operazioni di riaccertamento.

Come si evince dal prospetto sotto riportato non ci sono criticità riferite al rispetto dei parametri obiettivo, in nessuno dei due casi, ma un disallineamento delle risultanze.

Tabella n. 71.

(valori in euro)

risultanze patto di stabilità interno al 31/12/2008 - saldo finanziario di competenza mista comunicata al Ministero in data 16.01.09	
	2008
	competenza/cassa
ENTRATE	
Totale titolo 1 – entrate tributarie	14.951
Totale titolo 2- entrate da trasferimenti correnti	10.148
Titolo 3 - Entrate extratributarie	5.917
Titolo 4 - Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti in conto capitale	3.607
TOTALE ENTRATE	34.623
SPESE	
Titolo 1 - Spese correnti	29.297
<i>a detrarre oneri per rinnovo contrattuale 2006/2007</i>	-
Titolo 2 - Spese in conto capitale	7.626
TOTALE SPESE	36.923
SALDO EFFETTIVO	-2.300
Saldo finanziario obiettivo in termini di competenza mista	-7.039
DIFFERENZA	4.739

Fonte: certificazione dell'ente al MEF

In sede di approvazione del bilancio di previsione, risulta certificato da parte dell'organo di revisione e verificato nel monitoraggio di questa Sezione, il rispetto del patto di stabilità, in via previsionale, per il 2009 e per il biennio successivo.

CAPITOLO VII - DEBITI FUORI BILANCIO

L'organo di revisione nel questionario relativo al rendiconto 2008, trasmesso ai sensi del co.166 della legge finanziaria 2006, ha riferito che non sussistono debiti fuori bilancio, che non vi sono in corso atti di riconoscimento di debito ovvero indicati nel conto del tesoriere pagamenti per esecuzione forzata, al 31 dicembre dell'esercizio in esame, e che sussistono al riguardo le attestazioni da parte dei responsabili dei servizi.

CAPITOLO VIII-INDEBITAMENTO

8.1 Vincoli giuridici

L'art. 119 della Costituzione ha previsto che gli enti locali possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese in conto capitale. E' un vincolo ineludibile, entro il quale, tuttavia, l'ente ha capacità ed autonomia decisionali.

Nel concetto di responsabilità dell'ente locale nel reperimento delle risorse necessarie al finanziamento degli investimenti, è di principale importanza, e strettamente connessa alla problematica dell'indebitamento, la programmazione realistica e coerente degli investimenti. Ulteriore limite è rappresentato dal disposto di cui all'art.204 del TUEL, ai sensi del quale l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non deve superare il 15%²³ delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

In sede previsionale, si è rilevato il superamento del limite quantitativo previsto dall'art. 204 del TUEL. Nell'esercizio 2008, essendo il valore percentuale superiore al 15%, ma entro il limite del 20% (in particolare in sede di preventivo pari al 16,21% ed in sede di consuntivo analogo calcolo porta ad un risultato più elevato pari al 16,55%), la situazione richiedeva l'adozione delle misure necessarie al rientro nel predetto limite.

Peraltro, avendo superato il limite di capacità di indebitamento in sede previsionale, l'ente, ai sensi dell'art.204 TUEL, non ha potuto contrarre nuovo indebitamento nel corso del 2008.

Alla luce di quanto previsto dall'art. 77 bis comma 10, ultimo capoverso, del D.L. 112/2008, convertito da L. 133/2008, in particolare che resta fermo il limite di indebitamento stabilito dall'art. 204, si ritiene che il superamento, qualora sia entro il 20%, configuri comunque una irregolarità grave, a meno che non sia in atto un piano di rientro, secondo il disposto

²³ La legge finanziaria n. 296 del 27.12.2006 (legge finanziaria per il 2007) ha elevato il limite considerato per il calcolo dell'indebitamento per gli anni successivi al 15%

dell'art. 1, comma 45, della Legge 30/12/2004, n. 311, come modificato dall'art. 1, comma 698, della legge 27/12/2006, n. 296.

Nel caso di specie, come evidenziato, invece, poiché non per il 2007 non risulta la violazione del limite ex art. 204 TUEL, e quindi non si è in presenza di un conseguente piano di rientro nel 2008, si configura una grave irregolarità.

La tabella indica le percentuali di incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti, al 31/12 sulle entrate correnti risultanti dai rendiconti del penultimo esercizio approvato per gli anni 2006-2008. Il valore percentuale, purtroppo, risulta in crescita nel triennio.

Tabella n. 46

(valori in euro)

CALCOLO DEL LIMITE di INDEBITAMENTO		2006	2007	2008
a)	Parametro dell'anno: Entrate accertate di parte corrente del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui	33.260.416,00	31.880.600,00	25.187.954,00
b)	Limite d'impegno per interessi passivi su mutui e prestiti (15% dell'importo di cui alla lettera) ⁽¹⁾	4.989.062,40	4.782.090,00	3.778.193,10
c)	Interessi passivi su mutui e prestiti già in essere, le cui quote sono impegnate nel rendiconto di gestione	3.503.981,00	4.055.804,00	4.166.894,28
d)	Interessi passivi su fidejussioni rilasciate	0,00	0,00	0,00
e)	Importo impiegabile per interessi relativi a nuovi mutui e prestiti da contrarre nell'anno (differenza b-c-d)	1.485.081,40	726.286,00	-388.701,18
	Percentuale degli interessi passivi rispetto alle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.	10,53%	12,72%	16,54%

¹ Nuovo testo dell'art. 204 del TUEL, in vigore dal 1/01/2005.

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione e rendiconto.

8.2 Indebitamento a medio-lungo termine e sostenibilità del ricorso al credito

Nella seguente tabella si riporta l'esposizione debitoria, al 31.12.2008, che ammonta ad € 79.209.193,55.

Tabella n. 72.

(valori in euro)

Esposizione debitoria (*)			
Anno	2006	2007	2008
Residuo debito	82.342.496,20	83.559.286,20	80.877.900,20
Nuovi prestiti	8.218.831,00	2.700.000,00	61.466.704,09
Prestiti rimborsati	7.002.041,00	5.381.386,00	1.668.706,73
Estinzioni anticipate	0,00	0,00	61.466.704,09
Totale al 31.12.	83.559.286,20	80.877.900,20	79.209.193,47

Elaborazione Sezione regionale su dati dell'ente da questionario R2008

Si rappresenta di seguito la problematica dell'ente connessa con la ristrutturazione dei mutui.

Nell'anno 2007 sono stati rinegoziati mutui passive in essere, contratti con l'istituto Banca Toscana; l'operazione ha previsto l'estinzione anticipata di alcuni mutui e la contestuale contrazione di nuovo mutuo, di importo tale da estinguere quelli precedentemente contratti, con un prolungamento del periodo di ammortamento fino al 2033.

Tale operazione non risulta registrata nelle scritture contabili -nel bilancio e nel rendiconto 2008, come più volte evidenziato, non risultano stanziamenti e accertamenti nel titolo V-. L'operazione ha riguardato mutui pregressi contratti dall'ente con la Banca Toscana dopo il 31.12.2006, il cui residuo debito a settembre 2009 ammontava a €61.466.704,09²⁴ e i cui piani di ammortamento avevano scadenze dal 31.12.2006 al 31.12.2026. Con l'operazione deliberata dal Consiglio comunale, con atto n.107 del 30.11.2007, la decorrenza del piano di ammortamento del nuovo mutuo è stata definita nel 01.01.2009 con una durata di 29 anni. Tale operazione ovviamente ha liberato risorse correnti nell'immediato ma ha costituito un appesantimento dei bilanci futuri, gravando sulla costruzione degli equilibri, riducendo peraltro la flessibilità dei bilanci e la possibilità per l'amministrazione di condurre politiche di sviluppo. Inoltre, avendo previsto la decorrenza del nuovo piano di ammortamento dal 01.01.2009, di fatto nel 2008 non è stata impegnata la relativa rata di ammortamento annuale: ciò

²⁴ Nella tabella relativa all'esposizione debitoria, desunta dal questionario trasmesso dall'organo di revisione, sul rendiconto 2008, è inserito tale importo fra i nuovi prestiti 2008.

causa inevitabilmente un andamento anomalo del titolo III di spesa rispetto agli esercizi precedenti e anche rispetto alla previsione di spesa per l'esercizio 2009. Ciò pertanto fa emergere una difficoltà dell'amministrazione nel reperire le risorse necessarie al finanziamento delle spese correnti consolidate con entrate altrettanto stabilizzate, che, negli esercizi futuri, potrebbe rappresentare una difficoltà sostanziale nella costruzione del bilancio di previsione annuale e pluriennale.

Si è esaminata, altresì, un'operazione approvata con del CC n.30 del 28.05.2008, che ha previsto la rinegoziazione dei mutui, con scadenza 2018, (residuo debito €5.511276,51) con la banca Dexia Crediop di Roma e contestuale allungamento periodo di ammortamento sino al 2037.

Occorre mettere in luce che, dall'esame del relativo piano di ammortamento, l'operazione effettuata –peraltro la stessa non risulta corredata da una valutazione dell'ente in ordine alla sua convenienza- se per i primi 3 anni genera un risparmio negli oneri finanziari di oltre 2mln di euro, tuttavia a decorrere dal 4° anno aumenta progressivamente (salvo una leggera flessione dal 2015 al 2018). Inoltre il peso del debito è stato protratto di un ventennio con il rischio di gravare sulle gestioni future un notevole aggravio finanziario ed il pericolo di integrità degli equilibri in un comune che ha già mostrato sintomi di criticità diffusi.

Si è riscontrato, come sopra evidenziato, che l'importo dello stock di debito al 31-12-2008, desunto dal bilancio ed attestato dall'organo di revisione, pari €79.209.193,55 risulta diverso dalle somme iscritte al conto del patrimonio 2008 nell'ambito della voce "debiti di finanziamento", che sono invece €78.951.193,57 .

E' sintomo di non corretta rappresentatività, nonostante il collegio dei revisori abbia attestato nel questionario relativo al rendiconto 2008 che il conto del patrimonio rappresenti compiutamente la situazione patrimoniale e finanziaria del Comune ai sensi dell'art. 230 del T.U.E.L.

Le politiche di finanziamento degli enti sono basate sulla verifica della sostenibilità del debito. Occorre quindi considerare da un lato il costo del debito e la sua corretta copertura, dall'altro gli andamenti generali delle entrate e delle spese correnti, la cui evoluzione dovrebbe garantire la stabilità e a tenuta degli equilibri di bilancio.

Una serie di indicatori consentono di evidenziare la sostenibilità.

I dati rilevati evidenziano una percentuale di incidenza degli oneri finanziari sul totale delle entrate proprie e delle spese correnti per l'esercizio

2008 pari, rispettivamente al 21,29% ed al 19,97%, con una linea tendenziale in diminuzione rispetto agli esercizi precedenti , soprattutto in rapporto alle spese correnti.(connesso con la rinegoziazione del mutuo con decorrenza ammortamenti dal 2009.)

Il grado di sostenibilità degli oneri totali, cioè il rapporto degli oneri totali rispetto alle entrate proprie (titolo I e III), risulta 29,81% ed in diminuzione, di circa la metà nel triennio.

Rapportando gli oneri totali al totale delle entrate correnti, compresi quindi i trasferimenti, il valore è 19,46% in calo nel triennio.

Tabella n. 73.

(valori in euro)

COSTO DEL DEBITO			
Descrizione	Impegni /accertamenti		
	2006	2007	2008
<i>Mutui e prestiti obbligazionari:</i>			
Oneri finanziari	3.503.981,00	4.055.804,00	4.166.894,28
Quota capitale	7.002.041,00	5.381.386,00	1.668.706,73
Oneri totali	10.506.022,00	9.437.190,00	5.835.601,01
Entrate Titoli I e III	22.970.990,00	19.756.654,00	19.575.755,07
Entrate correnti	25.187.954,00	27.410.127,00	29.990.084,75
Spese correnti	25.678.770,00	24.329.800,00	29.216.715,22
INDICATORI			
Oneri finanziari/entrate Titoli I e III(entrate proprie)	15,25%	20,53%	21,29%
Oneri finanziari/spese correnti	40,91%	38,79%	19,97%
Oneri totali/entrate Titoli I e III(entrate proprie)	45,74%	47,77%	29,81%
Oneri totali/entrate correnti	41,71%	34,43%	19,46%

Fonte: Corte dei conti su dati di bilancio di previsione, bilancio pluriennale e rendiconto.

Lo schema sotto riportato, riassume lo stock di debito ed i mutui in essere al 31/12/2008 suddivisi per istituto di credito.

Tabella n. 74.

(valori in euro)

STOCK DI MUTUI E PRESTITI		
Descrizione	Indebitamento al 31/12/2008	Percentuale di incidenza
Mutui:	79.209.193,57	100,00%
Cassa DD.PP.	12.656.794,36	15,98%
Istituti di previdenza amministrati dal Tesoro	97.357,68	0,12%
Istituto per il credito sportivo		0,00%
Aziende di credito	66.455.041,53	83,90%
Istituti speciali di credito		0,00%
Prestiti obbligazionari		0,00%
Totale	79.209.193,57	100,00%

Fonte: Corte dei conti su dati dell'ente.

Si riportano i dati estrapolati dal questionario bilancio di previsione 2009, evidentemente diversi da quelli forniti in sede di rendiconto, e dai calcoli elaborati dalla Sezione, sia nel totale degli oneri del debito sia nella percentuale del limite ex art.204 TUEL. L'ente, tuttavia, a seguito di ulteriore approfondimento istruttorio ha riferito comunque che, in sede di consuntivo 2009, sono stati corrisposti €3.272.999,11 quali interessi passivi sui mutui, e che la percentuale di tali interessi rispetto alle entrate correnti del 2007 risulta pari al 11,94% inferiore al limite posto dal TUEL.

Si prende atto del miglioramento rappresentato.

Anno	2007	2008	2009	2010	2011
Oneri finanziari	4.056	4.086	4.279	4.143	4.005
Quota capitale	5.381	1.678	2.511	2.477	2.568
Totale fine anno	9.437	5.764	6.790	6.620	6.573

3.2 Rispetto del limite di indebitamento

Al fine di verificare il rispetto del limite di indebitamento previsto dall'art. 204 del TUEL, esporre la percentuale d'incidenza degli interessi passivi al 31.12 per ciascuno degli anni 2007 - 2008 sulle entrate correnti risultanti, rispettivamente dai rendiconti 2005 - 2006, nonché le proiezioni per il successivo triennio 2009-2011:

2007	2008	2009	2010	2011
%14,79	%13,89	%15,61	%13,30	%12,94

(Fonte: questionario bilancio preventivo 2009)

8.3 Indebitamento a breve termine.

L'ente non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria e non ha utilizzato per cassa, al termine dell'esercizio, fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente.

8.4 Strumenti finanziari derivati

L'ente ha sottoscritto contratti di finanza derivata nel 2006 e nel 2007.

Con il DL 112/2008 è stato introdotto il divieto per gli enti locali e Regioni di stipulare nuovi contratti relativi a strumenti finanziari derivati fino all'entrata in vigore di un apposito Decreto del MEF (e comunque per il periodo di un anno e quindi fino al 25/2/2009 giorno di entrata in vigore del citato DL) da emanarsi sentito Banca d'Italia e Consob, che dovrà stabilire tipologia, criteri e condizioni per il loro utilizzo. Ulteriore novità riguarda la natura del premio di liquidità (cosidetto up-front) incassato alla sottoscrizione dei derivati, che il legislatore qualifica espressamente come indebitamento, con le ovvie conseguenze, vincoli e contabilizzazione in bilancio. Pertanto, gli eventuali premi incassati al momento del perfezionamento delle operazioni derivate, invece, a decorrere dal 2008 vanno contabilizzati correttamente al titolo V dell'entrata, in quanto, ai sensi dell'articolo 3, comma 17, secondo periodo, della legge n. 350/2003, come modificato dall'art. 62, comma 3 bis, del D.L. n. 112/2008, convertito in legge 133/2008 -ora comma 8 a seguito delle modifiche all'art.62 ad opera della LF2009- sono considerati indebitamento, ai fini del rispetto dell'art. 119 della Costituzione.

Di seguito si rappresenta una sintesi schematica degli aspetti rilevanti che hanno caratterizzato i due interest rate swap. In particolare si pone in luce che il primo, in relazione al nozionale pari ad €8.084.978,43, è stato stipulato nel 2007 con determina n.9 del 8/3/2007, in base all'accordo quadro Enti versione MPS 2005 (perfezionato con delibera GC n.125 del 19/5/2006 e alla struttura multifase della Banca Toscana -delibera GC n.31 del 5/3/2007. Il secondo contratto swap, relativo al nozionale di € 38.816.909,13, sulla base di un contratto specifico di IRS in riferimento ad un ordine del 20/5/2006, è stato approvato con determina n.32 del 3/10/2008, quindi in vigenza del divieto normativo.

Non sussiste delegazione di pagamento o clausola simile.

Inoltre è emerso che sono non state seguite procedure ad evidenza pubblica per la scelta del soggetto contraente.

Nel 2007 e 2008 si sono riscontrati flussi differenziali positivi ma, sotto il profilo gestionale, non è stato chiarito se la destinazione della risorsa è correttamente avvenuta per spesa di investimento o corrente di carattere straordinario e non ripetitivo. Per il 2007 l'allocazione in entrata dei flussi positivi è stata al titolo III e per il 2008 al titolo IV.

Il MTM stimato, al 31/12/2008 ,è positivo pari ad € 38.088.000 (dato indicato nel questionario co. 166 relativo al preventivo 2009).

Il documento relativo ai contratti concernenti strumenti finanziari innovativi, previsto dall'art. 1, comma 383, della Legge 24/12/2007, n. 244, relativamente alle operazioni su derivati, non è stato allegato al bilancio di previsione.

L'ente ha trasmesso dati sintetici relativi all'andamento delle due operazioni di IRS dai quali si evince che entrambe hanno generato per il 2009 flussi differenziali negativi di importo elevato che potrebbe aver generato un ulteriore elemento di criticità per l'ente.

Tabella n.75..

STRUMENTI FINANZIARI DERIVATI																
Strumenti finanziari derivati	Tipologia contratto	di	Anno di stipula del contratto	Dirigente	Delibera CC GC	Giurisdizione sul contratto	Modalità di scelta del contraente	Dichiarazione di operatore qualificato	Delegazione di pagamento o clausola simile	Rinegoiazioni (data contenuto)	Flussi e differenziali	destinazione della risorsa	Allocazione in bilancio (specificare il titolo-risorsa o intervento)	Ammontare dell'upfront	Allocazione in Bilancio dell'upfront (specificare il titolo)	Mark to market (specificare la data di riferimento) al 30.09.2008
IRS MULTIFASE	2006			DGC 125/2006		AUTORITÀ GIUDIZIARIA COMPETENTE PER TERRITORIO	DIRETTA SENZA PROCEDURE DI GARA	----	-----	no	Entità	38.816.909,13	----	titolo IV	no	
IRS MULTIFASE	2007			DGC 31/2007			DIRETTA SENZA PROCEDURE DI GARA	----	-----	no		8.084.978,43	----	titolo IV	no	

Fonte: Sezione regionale di controllo su contratti di swap

CAPITOLO IX - GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI ED ORGANISMI PARTECIPATI

Il comune ha regolato, a livello statutario, la gestione dei servizi pubblici negli artt.61 e seguenti, attraverso le forme previste dalle leggi vigenti, sia gestendo in economia, sia attraverso le altre tipologie contemplate dalla legge, servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale, nonché a regolare lo sviluppo urbanistico del proprio territorio.

La scelta delle forme di gestione per ciascun servizio deve essere effettuata previa valutazione economico-sociale che metta in comparazione le diverse forme di gestione.

È altresì stabilito che, periodicamente, il Comune effettui una ricognizione dei propri servizi, al fine di valutare se le forme di gestione in atto, anche in riferimento all'ambito territoriale, siano le più idonee alla realizzazione dei principi contenuti nella legge e nello Statuto.

Le forme di gestione contemplate dallo statuto sono la gestione in economia, mediante azienda speciale, istituzione, ovvero attraverso società a prevalente capitale pubblico.

Degno di nota è che la disciplina statutaria disponga che negli statuti delle società a prevalente capitale pubblico debbano essere previste le forme di raccordo e collegamento tra le società stesse ed il Comune.

Nella relazione previsionale e programmatica sono desunti dati riassuntivi relativi agli organismi gestionali.

Tabella n. 76.

Organismi gestionali servizi Provinciali - Anno 2008		
Modalità gestionali	Numero	Servizi
Istituzioni	0	
Aziende speciali	0	
Gestioni Associate: Consorzi	4	1.ATO3 2. ATO6 3.CONSORZIO DI BONIFICA AREA FIORENTINA 4.OMBRONO-PISTOIESE
Eternalizzazioni: Società partecipate	13	VEDI TABELLA specifica
Fondazioni	0	
Altro	1	Asl 10 zona nord-ovest

Fonte: Corte dei conti su dati REL PREV E PROGR

L'ente, dal 25 giugno 2008, non ha proceduto a nuovi affidamenti, ovvero rinnovi, di servizi pubblici locali a rilevanza economica e nel corso del 2008 l'ente non ha provveduto ad esternalizzare altri servizi tramite organismi partecipati.

In riferimento alla gestione dei servizi pubblici a domanda individuale, il Comune gestisce solo gli asili nido.

Si pone in evidenza che l'Ente non ha l'obbligo di assicurare la copertura minima dei costi dei servizi a domanda individuale, ma la percentuale effettiva di copertura dei costi dei Servizi a domanda individuale risulta al 42,24% pertanto inferiore al 60%, soglia che la Sezione considera quale criticità gestionale. Il servizio idrico integrato è gestito dall'ATO 3 , mentre con riguardo alla raccolta e smaltimento rifiuti l'ente è in regima TIA, ed il servizio è gestito da A.T.O. 6 Area Metropolitana Fiorentina.

La tabella successiva mostra i servizi a domanda individuale con i costi e il grado di copertura degli stessi nel biennio 2007-2008.

Al riguardo, si rileva che l'indice di copertura degli asili nido (calcolato sul 50% dei costi.) è in lieve aumento rispetto al 2006, ma inferiore alla soglia di criticità 60% individuata dalla sezione.

Tabella n.77.

(valori in euro)

SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE												
Servizi	2006				2007				2008			
	Proventi	Costi	Saldo	% di copertura	Proventi	Costi	Saldo	% di copertura	Proventi	Costi	Saldo	% di copertura
Asili nido	239.921,00	706.675,00	- 466.754,00	33,95%	273.517,02	645.398,43	-371.881,41	42,38%	288.277,26	682.508,85	-394.231,59	42,24%
Totale	239.921,00	706.675,00	- 466.754,00	33,95%	273.517,02	645.398,43	-371.881,41	42,38%	288.277,26	682.508,85	-394.231,59	42,24%

Fonte: Corte dei conti su dati della relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2007 e 2008.

Il comune detiene partecipazioni maggioritarie e minoritarie in diversi organismi: si riassumono i principali dati nel prospetto seguente.

Tabella n. 78.

Società partecipate controllate e collegate agli organismi partecipati dall'ente					
<i>Elenco degli organismi partecipati al 31/12/2008</i>					
	Denominazione	Anno della costituzione	Forma giuridica	Quota % di partecipazione	Servizi prevalenti
1	QUALITA' & SERVIZI S.P.A.	1996	SOCIETA' PER AZIONI	31,66%	mense scolastiche
2	ACCADEMIA DEI PERSEVERANTI S.P.A.	1991	SOCIETA' PER AZIONI	99,17%	gestione attività artistiche
3	IDEST S.R.L.	1996	SOCIETA' A RESP. LIMITATA	60,00%	gestione biblioteche
4	FARMAPIANA S.P.A.	2003	SOCIETA' PER AZIONI	83,67%	gestione farmacie
5	FIDI TOSCANA S.P.A.	1975	SOCIETA' PER AZIONI	0,00%	Agevolazione accesso credito
6	L'ISOLA DEI RENAI S.P.A.	2000	SOCIETA' PER AZIONI	4,16%	recup. ambientale verde urb.
7	LINEA COMUNE S.P.A.	2005	SOCIETA' PER AZIONI	2,00%	gestione serv. e-government
8	PUBLIACQUA S.P.A.	2000	SOCIETA' PER AZIONI	0,06%	gestione ciclo integr. Acque
9	QUADRIFOGLIO S.P.A.	1997	SOCIETA' PER AZIONI	2,66%	gestione servizi igiene urbana
10	ATAF S.P.A.	2000	SOCIETA' PER AZIONI	0,90%	gest. trasporto pubblico locale
11	CASA S.P.A.	2002	SOCIETA' PER AZIONI	4,00%	gestione patrimonio ERP
12	CONSIAG S.P.A.	2002	SOCIETA' PER AZIONI	7,06%	gest. Gas, energia, telecom.
13	SOCIETA' DELLA SALUTE NORD OVEST	2004	CONSORZIO	in base ai residenti	gest. Servizi socio-sanitari
14	A.T.O. 3 MEDIO VALDARNO	1996	CONSORZIO	3,11%	gest. servizio idrico integrato
15	A.T.O. 6 AREA METROPOLITANA FIORENTINA	2002	CONSORZIO	5,85%	gestione rifiuti urbani
16	Toscana energia S.p.A.	2006	SOCIETA' PER AZIONI	0,0005	Distribuzione gas metano
17	Consorzio bonifica area fiorentina	1927	CONSORZIO	Non è un consorzio partecipato	Difesa del suolo e regimazione acque
18	Consorzio bonifica Ombrone Pistoiese-Bisenzio	1999	CONSORZIO	Non è un consorzio partecipato	Difesa del suolo e tutela dell'ambiente

Fonte: questionario al rendiconto 2008 e dati forniti dall'ente

L'organo di revisione ha verificato che è stata data attuazione all'art. 1, c.718 della legge Finanziaria 2007 , sia per le società partecipate in via diretta che in via indiretta (divieto di percezione di compensi da parte di sindaco e assessori, se nominati membri di c.d.a. di società partecipate). Analogamente ha accertato che, nelle società partecipate dell'ente locale in via diretta e in via indiretta, il compenso lordo annuale onnicomprensivo attribuito al presidente e ai componenti del consiglio d'amministrazione non sia superiore a quanto previsto dall'art. 1, c.725 della legge finanziaria 2007, come modificato dall'art. 61, commi 12 e 13 del DL 112/2008. Ha controllato che siano stati rispettati i commi 726, 727, e 728 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 e che sia stata data attuazione all'art. 1, c.729 della legge finanziaria 2007. (entità massima dei compensi agli amministratori di società partecipate e numero massimo di consiglieri in società partecipate)

In ordine all'attuazione del disposto di cui all'art. 3, comma 27 della legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) e successive integrazioni e modifiche (D.L. 185/2008, art. 18; L. 69/2009 art. 71, comma 1) , ai sensi del quale gli Enti locali possano costituire società o assumere partecipazioni in esse, anche minoritarie ed indirette, solo se le medesime abbiano ad oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ritenendo, comunque, sempre ammissibile la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e qualora sussistano società e partecipazioni non rispondenti ai requisiti di legge, le stesse dovranno essere cedute a terzi (entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria) nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, l'Ente non ha ancora proceduto a deliberare in merito ai presupposti ed al rispetto delle finalità istituzionali.

In ordine al rispetto dei commi 30, 31 e 32 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 (L. n. 244/2007) l'organo di revisione ha attestato che non ricorre il caso.

Tre società hanno conseguito un risultato di esercizio negativo in almeno uno degli ultimi tre esercizi considerati 2006-2008 (ACCADEMIA DEI PERSEVERANTI S.P.A. partecipata al 99,17% , che si occupa di attività artistiche; IDEST S.R.L partecipata al 60% , che gestisce le biblioteche ; QUALITA' & SERVIZI S.P.A. partecipata al 31,66% , che gestisce mense scolastiche). Quanto alle prime due risulta che in sede di questionario al bilancio preventivo 2008 era stata indicata la perdita 2007, senza peraltro

ipotesi di ricapitalizzazione. La perdita per la società QUALITA' & SERVIZI S.P.A. era stata conseguita invece negli esercizi 2005 e 2006, senza alcun intervento di copertura delle stesse o di ricapitalizzazione nel 2005. Nel 2006 questa Sezione aveva rilevato la necessità dell'adozione di misure urgenti al fine di risanare la gestione della società. Aveva anche sottolineato che l'eventuale circostanza di una perdita tale da richiedere gli interventi previsti dall'art. 2446 o 2447 del codice civile, comporterebbe, nel caso di ricostituzione del capitale sociale, un appesantimento dei futuri bilanci, o nel caso di trasformazione della società e/o di riduzione del capitale sociale, la svalutazione della partecipazione nel conto patrimoniale.

Nella relazione dei revisori al rendiconto 2008 (pagina 17) viene riportato l'utilizzo improprio, nel corso dell'esercizio, con deliberazione n.155 del 18 dicembre 2008, del fondo di riserva di cui all'art.166 per la copertura della perdita e la successiva ricapitalizzazione della società QUALITA' & SERVIZI S.P.A partecipata dal comune.

La situazione di grave andamento dei risultati economici, in disparte ogni ulteriore valutazione sulla qualità dei servizi resi alla cittadinanza, soprattutto delle due società partecipate dall'ente in perdita anche nel 2008, deve essere monitorata attentamente e devono essere intrapresi interventi direzionali tali da risanare le gestioni per non incidere sugli equilibri di bilancio dell'ente.

Tabella n. 79.

Società partecipate – enti in perdita al 31.12.2008						
Descrizione	Anno	Forma giuridica	Codice fiscale	Capitale sociale o fondo di dotazione	Quota % di partecipazione	Risultato d'esercizio
1 Accademia dei perseveranti	1998	Società per azioni	800008380489	7.643.755,00	96,86	-326.141,00
2 IDEST	1996	Società a responsabilità limitata		63.750,00	60,00	3.033,67
3 Qualità e servizi	1996	Società per azioni		120.000,00	37,00	-358.471,00

Fonte: questionario al monitoraggio ex art.1 commi 166 e ss LF 2006

Di seguito si riportano in totale i trasferimenti agli organismi partecipati.

Tabella n.80.

(valori in euro)

Risorse dell'ente locale a favore degli organismi partecipati						
Spesa Complessiva						
	Preventivo 2009	Tit. (I o II)	Consuntivo 2008	Tit. (I o II)	Preventivo 2008	Tit. (I o II)
<i>Per acquisizione di beni e servizi*</i>			2.237.145,	I		
<i>Per trasferimenti in conto esercizio</i>						
<i>Per trasferimenti in conto impianti</i>						
<i>Per concessione di crediti</i>						
<i>Per copertura di disavanzi</i>			36.071,00	I		
<i>Per aumenti di capitale non per perdite</i>						
<i>Per aumenti di capitale per perdite</i>			9.600,00	II		
Totale			2.282.816,00			

Fonte: questionario R2008 art.1 comma 166 LF2006

L'Ente appare dotato di un sistema di governance degli organismi partecipati ed ha predisposto un'anagrafe delle partecipate, che raccoglie i dati giuridici ed economici delle stesse. Ha pubblicato sul sito istituzionale i dati aggiornati richiesti dalla vigente normativa in attuazione della legge finanziaria 2007 (legge n.296/2006).

CAPITOLO X - INCARICHI

Un cenno specifico è rivolto ad alcune tipologie di spesa sottoposte a monitoraggio dal legislatore al fine del contenimento delle stesse : le spese per incarichi di consulenza studio e ricerca.

Elementi fondamentali per il conferimento di incarichi a soggetti estranei all'amministrazione sono enucleati dalle norme, dalle circolari e dalla giurisprudenza della Corte dei conti.

Requisiti inderogabili per l'attribuzione degli incarichi sono riconducibili ai seguenti elementi: la natura straordinaria del ricorso a tali forme contrattuali, la necessaria preventiva determinazione della durata, dell'oggetto e del compenso, l'obbligo di motivazione con riferimento all'oggetto della prestazione, che deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e, altresì, è necessario che corrisponda ad obiettivi e progetti specifici e determinati. L'incarico a soggetti esterni comunque deve conseguire ad una puntuale previa verifica da parte dell'amministrazione dell'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi. Inoltre, secondo quanto dispone l'art. 1 comma 42 della L. 311/04, l'atto di affidamento di incarichi e consulenze deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale.

L'art. 7, comma 6, del D.lgs.165/2001, come modificato dalla L. n. 244/2007, prevede che le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza di ben definiti presupposti che ne legittimino il conferimento, per esigenze alle quali non possano far fronte con personale in servizio.

E' necessaria, ai sensi del comma 6bis, l'adozione di procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione con esclusione delle sole collaborazioni meramente occasionali che si esauriscono in una sola azione o prestazione, caratterizzata da un rapporto «intuitu personae» che consente il raggiungimento del fine, e che comportano, per loro stessa natura, una spesa equiparabile ad un rimborso spese, quali ad

esempio la partecipazione a convegni e seminari, la singola docenza, la traduzione di pubblicazioni e simili.

Le finalità contenute nella legge finanziaria 2008, e nella successiva modifica di cui alla legge 133/2008, sono quelle di demandare alla disciplina regolamentare dell'ente la previsione, nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa, dei "limiti, criteri e modalità per l'affidamento" di incarichi esterni.

Con tali norme il legislatore recepisce la giurisprudenza contabile ed i principi della delibera delle Sezioni Riunite n.6/2005, in cui la Corte dei conti ha sottolineato che i presupposti generali definiti dal legislatore vanno esplicitati nei contenuti degli ordinamenti interni. Tali presupposti, per espressa previsione del comma 6 ter e per la loro stessa collocazione sistematica, nel Titolo I del D. Lgs. 165/2001 relativo ai principi generali, sono da considerarsi norme di principio, quindi vincolanti per i regolamenti degli enti locali.

Il Regolamento è stato approvato, per la parte riguardante gli incarichi esterni, dalla Giunta Comunale in data GC n.191 del 24/10/2008 e trasmesso nei termini, per estratto, a questa Sezione.

Dalle verifiche eseguite il Regolamento riguardante la disciplina degli incarichi esterni, emanato ed esaminato prima delle ulteriori modifiche normative, risulta conforme alla normativa; l'ente dovrà valutare la necessità eventuale di adeguare le norme regolamentari stesse, con particolare riferimento ai punti 1.2, 1.4, 1.6 alle novità introdotte dalla legge 133/2008.

L'art. 7 lett.b) del regolamento prevede il conferimento di incarico in via diretta solo in caso di prestazioni di natura artistica in correlazione all'abilità specifica del prestatore d'opera. La Sezione si è espressa in sede di parere sul regolamento, parere che qui si richiama integralmente, affermando che le ipotesi di deroga alle procedure comparative per la scelta, contenute nel regolamento, contrastano con i principi generali stabiliti dalla legge.

Il Comune di Campi Bisenzio ha trasmesso l'elenco delle determinazioni di affidamento degli incarichi relativi al 2008, con schede riassuntive, distinte per settore contraente, che evidenziano gli incarichi conferiti con indicazione del soggetto al quale è stato conferito l'incarico, dell'oggetto dell'incarico, degli estremi della delibera, dell'importo di spesa.

Nell'elenco degli incarichi conferiti sono indicate anche tipologie di spesa che riguardano progettazione e direzione lavori, incarichi conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109, pur se quest'ultimi non siano da ricondurre alla tipologia delineata dal legislatore e qui esaminata.

Le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso sono tenute a pubblicare sul proprio sito web??, ai sensi dell'art. 3 comma 54 Legge finanziaria 2008 - L. 244 del 24/12/2007, i relativi provvedimenti di incarico che riportino il nominativo dei soggetti percettori, la ragione dell'incarico e il compenso erogato. L'ente risulta aver ottemperato al dettato normativo.

Sul sito istituzionale è stato possibile reperire ed esaminare le determinazioni di affidamento di ogni incarico.

Con riguardo ad alcune delibere di incarico (in particolare det. N.7 del 12 /2/2008; det.n. 92 del10/2/2008) si rileva quanto segue. Gli atti non risultano adeguatamente motivati, soprattutto in ordine alla mancanza di specifiche professionalità interne; inoltre gli incarichi sono stati conferiti direttamente ai soggetti terzi con affidamento diretto , senza che risulti effettuata una indagine di mercato ovvero una procedura comparativa che garantisca nella scelta del contraente il miglior rapporto professionalità/importo del compenso.

Le procedure selettive dovrebbero essere seguite oltre che per espressa disposizione normativa, anche in ossequio ai principi di buon andamento e sana gestione.

Perplessità suscita l'incarico conferito per la predisposizione dei prospetti patto di stabilità 2008, del prospetto di conciliazione , conto economico e stato patrimoniale 2007 , atteso che sono compiti intestati al responsabile finanziario. Non è dato comprendere quale possa essere la motivazione dell'affidamento a terzi di competenze esclusive e tipiche del ragioniere capo. Inoltre l' incarico in parola risulta conferiti con determina n. 7 del 2008 ma retroattiva al 1 gennaio dell'anno, e senza indicazione del compenso da corrispondere.

Dubbi ancora si espongono, in virtù della partecipazione dell'ente alla società quadrifoglio S.p.A. che gestisce il relativo servizio, in riferimento all'incarico per attività necessarie alla rimozione e smaltimento rifiuti abbandonati sul terreno comunale, conferito ad un ingegnere con det. N. 92 del 10/6/2008 , per un importo di €9.792 non ancora corrisposto.

Tutti gli atti di affidamento di incarichi e consulenze risultano privi della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale, e non risulta effettuata una procedura selettiva.

Tutti gli atti di affidamento di incarichi e consulenze risultano privi della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi espletata dalla Sezione si contraddistingue quale attuazione della funzione di controllo intestata alla Corte dei conti ed in particolare alle Sezioni regionali di controllo, che la esercitano in posizione di indipendenza e neutralità. Nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il controllo ha finalità di ausilio agli organi elettivi dell'Ente, per porre in luce elementi di sana gestione finanziaria ed il funzionamento dei controlli interni ovvero, se presenti, evidenziare gravi irregolarità contabili ed aspetti di criticità strutturale o gestionale e suggerire l'adozione di misure correttive.

La verifica condotta sulla gestione del Comune di Campi Bisenzio, con riguardo in particolare all'esercizio 2008, ha riscontrato gravi irregolarità contabili ed ha evidenziato anche aspetti critici relativi al ciclo di bilancio ed a profili contabili e gestionali.

A conclusione del presente referto, si ritiene opportuno sintetizzare i principali elementi emersi, nell'ambito del controllo collaborativo espletato da questa Sezione.

In primo luogo, occorre mettere in luce che nell'ultimo triennio 2006-2008 il risultato di amministrazione, pur con valori oscillanti, è sempre stato fortemente negativo. Il bilancio 2008, applicando il disavanzo 2007, si chiude con un disavanzo notevole pur se con una gestione di competenza con valore positivo. Nello specifico nell'esercizio 2008, si è verificato un disavanzo di amministrazione, pari ad € - 10.632.452,33 , molto elevato corrispondente ad 1/3 delle entrate. Il disavanzo di amministrazione è generato dal mancato ripianamento del disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2007 nonostante la sua avvenuta applicazione in sede di verifica degli equilibri al bilancio di previsione 2008 e dalla gestione residui. Desta preoccupazione la circostanza che le azioni intraprese dall'Amministrazione, ai fini della copertura del disavanzo, ad oggi non abbiano ancora condotto al riequilibrio della situazione finanziaria.

L'amministrazione non è stata in grado di dare copertura al disavanzo, sin dal 2006: ciò appare riconducibile soprattutto alle modalità intraprese ed alle risorse utilizzate. In primo luogo, l'Ente ha costruito gli equilibri facendo ricorso ad entrate straordinarie, definite dal Comune "extra oneri", previsti da convenzioni urbanistiche. Ad esempio, nella Convenzione per la realizzazione del Piano di Massima Unitario a destinazione produttiva n.2.5 (repertorio n.32376-raccolta

n.12873 sottoscritta dal Comune in data 28/9/2006), si prevede che i "soggetti attuatori", per contribuire attivamente "alla vita sociale e civile ed elevare la qualità delle iniziative sociali e culturali della comunità campigiana finalizzate al miglioramento della qualità della vita urbana ..." , versino al Comune un contributo per ogni mq. di superficie coperta a destinazione produttiva prevista dal PMU. Non risulta supportato da apposita fonte normativa, ma solo negoziale: inoltre non è chiaro se vi siano vincoli di destinazione di dette somme (quali ad esempio la "realizzazione di opere per la mitigazione del rischio idraulico" prevista nella citata convenzione) che nel bilancio sono stati destinati interamente alla parte corrente.

Detti "extra oneri" (dei quali il comune ha esposto gli andamenti finanziari dal 2005), rappresentano comunque una posta straordinaria e connessa con l'edificazione ed inoltre è stato riferito, dagli uffici dell'amministrazione, che il regolamento urbanistico, a seguito di particolari vicende giudiziarie, è stato sospeso e solo nell'ottobre 2008 l'amministrazione ha proceduto ad una variante dello stesso, per renderlo conforme al Piano Strutturale. Gli oneri suddetti, stanziati in entrata al titolo III, anche nel 2008, non sono stati accertati e riscossi, se non in minima parte.

Pur consapevole dell'aleatorietà di queste entrate, esse sono state utilizzate nella costruzione degli equilibri e destinate a spese correnti , e sono state anche individuate per la copertura del disavanzo nel 2010, unitamente alla vendita di alcuni terreni.

Non risulta invece che, al fine di ricondurre il bilancio dall'ente in situazione di equilibrio finanziario, sia stata programmata e intrapresa un'azione di risanamento gestionale con una sensibile riduzione della spesa corrente, che invece presenta una crescita nel triennio considerato.

Profili molto critici sono stati riscontrati anche nella gestione dei residui, sintomi in parte evidenziati anche negli esercizi pregressi, attraverso il monitoraggio della Sezione.

Non sono state fornite le motivazioni dell'eventuale cancellazione dei residui attivi, i crediti di dubbia e difficile esazione non sono stati stralciati dal bilancio con conseguente cancellazione dai residui attivi ed iscrizione nel conto del patrimonio fra i crediti di dubbia esigibilità, ed infine sussistono residui passivi del titolo II della spesa finanziati da indebitamento, non movimentati da oltre due esercizi, per i quali non vi sia stato l'affidamento dei lavori.

Mentre il totale delle partite residuali attive al 31/12/2008, rispetto alle entrate complessive rappresenta un valore accettabile, al contrario i residui passivi al 31/12/2007 sono di notevole e preoccupante entità, pari ad € 14.101.566,10. Il

volume residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti è superiore al 27% delle spese correnti Tit. I: la situazione configura un elemento di riscontro della condizione di deficiarietà dell'ente.

Il grado di smaltimento dei residui passivi, pur se in lieve aumento nel triennio, non è particolarmente elevato, attestandosi al 49%, con valori più critici che si riscontrano nella spesa in conto capitale (38%), mentre il grado di smaltimento dei residui attivi si mostra più elevato, in diminuzione nel triennio considerato, con un valore pari al 68% con problematiche più evidenti tuttavia nelle entrate tributarie (35%).

Appare necessario ed indifferibile, pertanto, procedere ad un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, anche a seguito dei riscontri a campione effettuati, che hanno evidenziato anomalie nelle determinazioni dirigenziali di riaccertamento. Inoltre è opportuno che l'Ente approfondisca i sintomi di criticità relativi alla fase gestionale soprattutto con riguardo alle fasi della riscossione e pagamento, sia nei residui che nella competenza.

Sono state riscontrate gravi irregolarità, suscettibili di pronuncia specifica, anche con riguardo all'indebitamento. In particolare, con riferimento al livello di indebitamento dell'Ente, non risultano rispettati i limiti di legge, con una percentuale di incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti del penultimo esercizio, superiore al 15%. Il grado di sostenibilità degli oneri totali è migliorato, nel triennio passando da più del 50% al 28 % circa.

Ma il miglioramento risulta riconducibile alla rinegoziazione mutui del 2007, che, come esposto nel relativo capitolo di approfondimento, ha consentito l'estinzione di mutui in essere con l'accensione di nuovi prestiti, facendo decorrere l'ammortamento dal 2009, saltando di fatto l'onere finanziario per il 2008.

La grave irregolarità è ancora più preoccupante, quindi, in considerazione dei riflessi dell'operazione di rinegoziazione dei mutui, che ha procrastinato l'onere finanziario all'esercizio 2009. Tuttavia è stato riferito che, a consuntivo 2009, è stato rispettato il limite del 15% previsto dal TUEL. La Sezione potrà vagliare la situazione, anche attraverso il monitoraggio di cui all'art.1 comma 166 LF 2006.

Resta timore, per gli equilibri di bilancio e per i problemi strutturali connessi al disavanzo, sia la nuova operazione di rinegoziazione dei mutui conclusa nel 2008, che ha previsto una nuova scadenza al 2037, sia l'evoluzione degli strumenti finanziari contratti dall'ente, per i loro riflessi negativi sugli esercizi finanziari

successivi , ed infine l'aggravio, in termini di oneri dell'indebitamento, a seguito delle "rinegoziazioni" effettuate.

Riflessi negativi sul bilancio sono emersi anche a seguito dell'esame degli organismi partecipati : tre società hanno conseguito un risultato negativo, in uno o più esercizi del triennio 2006/2008 -ACCADEMIA DEI PERSEVERANTI S.P.A. partecipata al 99,17% , che si occupa di attività artistiche; IDEST S.R.L partecipata al 60% , che gestisce le biblioteche; QUALITA' & SERVIZI S.P.A. partecipata al 31,66% , che gestisce mense scolastiche-. La situazione di grave andamento del risultato economico, in disparte ogni ulteriore valutazione sulla qualità dei servizi resi alla cittadinanza, delle tre società partecipate in misura notevole dall'ente, deve essere monitorata attentamente e devono essere intrapresi interventi direzionali tali da risanare le gestioni, al fine anche di scongiurare ripercussioni negative sugli equilibri di bilancio dell'ente.

Il sistema di programmazione e gestione contabile, disposto dall'ente risulta in generale conforme alle regole contabili. Il bilancio di previsione, la relazione previsionale e programmatica e il bilancio pluriennale ed il PEG sono conformi al TUEL. Sono stati adottati anche gli altri documenti programmatici: il programma triennale delle opere pubbliche e la programmazione triennale del fabbisogno di personale.

Si è però osservato che la RPP è formalmente deliberata in data successiva alla delibera di approvazione del bilancio, pur dovendone rappresentare lo scenario programmatico e che il PEG per l'esercizio 2008 è stato approvato con delibera di Giunta n. 128 del 26/6/2008 quindi a metà esercizio finanziario. Si è anche constatato che, nelle variazioni di bilancio, vi sono alcune incongruenze che, pur non incidendo sugli equilibri, sono sintomo di poca trasparenza e di poca chiarezza nella rappresentazione e gestione del bilancio. Si raccomanda pertanto una particolare attenzione agli strumenti programmatici, soprattutto per la tempistica e la trasparenza nella rappresentazione, che devono essere funzionali alla gestione.

Si sono evidenziate, inoltre, alcune anomalie ed incongruenze, quali ad esempio la non corretta costruzione dei parametri di deficitarietà, la presenza di alcune discrasie negli importi contabili, in relazione al programma triennale delle opere pubbliche.

In ordine alla rappresentatività dei dati e dei documenti contabili, alcune analisi a campione sui decreti di riaccertamento residui hanno evidenziato irregolarità procedurali che potrebbero avere riflessi sostanziali sul riaccertamento stesso.

Sono emerse infine, in ordine all'applicazione delle regole di contabilizzazione, la non corretta contabilizzazione in bilancio di alcune poste, in ordine alle quali si rinvia al paragrafo specifico di analisi dei contributi per permessi a costruire e delle *partite di giro*, nelle quali sono state computate voci che non appaiono riconducibili ai servizi in conto terzi.

Risultano rispettati i vincoli del patto di stabilità interno per il 2007 e 2008, ma l'analisi della gestione 2008 ha posto in evidenza profili allarmanti.

Nello specifico, l'analisi della costruzione degli equilibri ha mostrato criticità in ordine alla rappresentazione dell'equilibrio di parte corrente, che presenta una differenza positiva in fase di assestamento, pari a € 30.000 : difatti la descrizione non è coerente con la previsione dell'art.193 del TUEL, in base al quale gli enti locali rispettano, durante la gestione e nelle variazioni di bilancio, tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti. La problematica è riconducibile alla "confusione decisionale e rappresentativa" nella contabilizzazione dei contributi per permessi a costruire, alla non chiarezza della quota parte da destinare alla parte corrente, nonché alla previsione al titolo III dell'entrata di alcune entrate indicate come liberalità connesse ai predetti contributi, definite dall'ente "concessioni edilizie extra oneri". Peraltro, pur se attestato in sede istruttoria la destinazione a spesa corrente -pari al 61,31%, nei limiti di legge-, nessun atto formale dell'ente indica la percentuale di destinazione dei contributi per permessi a costruire al finanziamento della spesa corrente.

L'andamento triennale delle previsioni iniziali indica una diminuzione delle entrate correnti ed un dimezzamento di quelle in conto capitale: queste ultime mostrano un andamento critico, atteso che le previsioni sono molto distanti dai relativi accertamenti dell'esercizio.

Sul fronte delle spese, la programmazione iniziale mostra una contrazione imputabile solo alla parte capitale, mentre nel 2008 vi è un incremento della spesa corrente ed una contrazione della spesa per rimborso prestiti rispetto al precedente esercizio, dovuta ad una anomala rinegoziazione dei mutui del 2007, con estinzione dei mutui pregressi con Banca Toscana e contrazione di nuovi mutui, che non risulta rappresentata in bilancio e che ha permesso di far decorrere gli oneri finanziari dal 2009, eludendo di fatto il 2008.

Nell'ultimo triennio, le politiche di finanziamento delle spese di investimento, in fase previsionale, vedono aumentare il ricorso ai trasferimenti e soprattutto l'utilizzo dei contributi per permessi a costruire, anche se poi l'ente dichiara di aver destinato il 60% circa dei contributi alla parte corrente (ovviamente occorre tenere

in considerazione il dubbio di attendibilità della percentuale di destinazione di quota parte alla spesa corrente), con tendenza solo virtuale quindi all'autofinanziamento degli investimenti. Nel 2008, peraltro, l'ente è incorso nel divieto di nuovo indebitamento per il superamento del limite quantitativo previsto dal TUEL.

La capacità di programmazione finanziaria, quale rapporto fra gli stanziamenti finali e quelli iniziali, denota una sottostima nell'entrata (circa 113%), ed una sovrastima dal lato della spesa (circa al 95%), dovuta quest'ultima solo alla contrazione della previsione di spesa per investimenti del 27% circa, in quanto la spesa corrente riscontra un aumento dello stanziamento finale.

Invece, la capacità di accertamento ed impegno, quale grado di realizzazione delle previsioni definitive, ha mostrato nel 2008 valori scarsi, attestandosi al 45% per l'entrata, ed al 53% per la spesa. La parte corrente dell'entrata e della spesa evidenzia un alto valore dell'indicatore, rispettivamente il 94% ed il 97%. L'entrata e la spesa in conto capitale, mostrano invece un valore veramente esiguo, rispettivamente del 13% e del 18%.

In sintesi, la capacità di realizzare le previsioni, sia per l'entrata che per la spesa, riscontra una evoluzione tendenziale, nel triennio 2006-2008 considerato, in diminuzione, con una flessione nel valore dell'indicatore, rispetto al picco riscontrato nel 2007.

La capacità di gestione, intesa quale rapporto fra riscossione ed accertamento e fra pagamento ed impegno, non è particolarmente elevata, attestandosi al 78% per l'entrata ed al 67% per la spesa.

Sul versante delle entrate, poi, sono emerse criticità nella riscossione delle entrate tributarie, che riscontra valori non elevati, pari al 69% circa, e nella riscossione nel titolo III (60%), peraltro decrescenti nel triennio. Non particolarmente elevata si è riscontrata anche la capacità gestionale nelle entrate in conto capitale, nel titolo IV, nel quale l'indice si attesta al 64%, e nel quale, si è visto, è veramente esigua anche la capacità di accertamento. L'esame di tali indicatori di bilancio ha evidenziato una involuzione nel triennio.

Gli indicatori finanziari, che rappresentano l'Autonomia Finanziaria e l'Autonomia Tributaria hanno segnato un diminuzione nel triennio ed un forte aumento dell'indice di dipendenza da trasferimenti ed un aumento della pressione tributaria pro-capite .

L'analisi dell'entrata ha posto in evidenza, in particolare, alcune criticità nella fase della riscossione che necessitano di attenzione da parte dell'ente.

Per i proventi da contravvenzioni al codice della strada la velocità di riscossione in c/competenza risulta non particolarmente elevata, attestandosi al

58,91% , al di sotto della soglia critica pari al 70% individuata dalla Sezione. Più elevato invece è il grado di riscossione ICI (76,55%). L'accertamento relativo al recupero evasione ICI e TARSU, si è rilevato superiore alle previsioni iniziali, ma la velocità di riscossione in c/competenza delle entrate per recupero evasione tributaria si è rivelata molto scarsa, pari all'11% circa. In riferimento ai contributi per permessi a costruire non risulta essersi attenuto al principio di prudenza, avendo realizzato un valore diverso da uno nel rapporto tra riscossione/accertamenti dei proventi da permessi a costruire nel 2008 , pari al 56%.

L'analisi funzionale della spesa ha messo in luce, in senso critico, che una percentuale molto elevata (43,29%) della spesa corrente è destinata alla funzione di amministrazione generale. Evidentemente sussiste anche un problema di imputazione dei costi, e l'utilizzo di una contabilità analitica potrebbe meglio supportare le scelte allocative delle risorse e l'imputazione dei costi.

Il limite posto alla spesa di personale risulta rispettato per il 2008, sulla base di quanto attestato dall'organo di revisione e dal responsabile finanziario, e in considerazione degli ultimi dati forniti in sede istruttoria a seguito di approfondimenti, nel raffronto con la spesa effettuata nel 2007 (anno in cui era stato rispettato il limite di legge , non in fase previsionale, ma già in sede di assestamento).

Sintomo di criticità è comunque la rigidità strutturale della spesa, che si attesta ad un valore molto cospicuo, pari al 48%, e la rigidità per spesa di personale(29%), che tuttavia registrano una flessione rispetto agli esercizi precedenti

In ordine all'analisi del conto economico, si è riscontrato risultato economico dell'esercizio negativo. La scomposizione ha posto in luce che il risultato della gestione operativa, positivo, è determinato solo dalla gestione ed influenzato negativamente dagli oneri da aziende speciali e partecipate -valore costantemente negativo nel triennio-; è fortemente negativo anche il risultato della gestione finanziaria -così anche nel triennio-; il risultato della gestione ordinaria presenta un saldo negativo con un peggioramento evidente, rispetto all'esercizio precedente; infine il risultato della gestione straordinaria rappresenta una componente minima ma positiva per il risultato economico dell'esercizio.

L'analisi dei dati contabili e del prospetto di conciliazione, ha evidenziato alcuni profili che danno adito a qualche perplessità, in ordine alla corrispondenza di rilevazione fra competenza finanziaria ed economica.

In relazione allo stato patrimoniale, che riscontra una variazione negativa del patrimonio netto, sono stati rilevati inoltre alcuni punti critici, in ordine ai quali si richiama l'attenzione dell'Ente: debiti di finanziamento indicati nel conto del patrimonio non coincidenti con lo stock di debito; al 2008 non risulta aggiornato l'inventario; l'incidenza negativa degli oneri da aziende speciali e partecipate, sul risultato economico dell'esercizio.

Con riguardo alle spese per incarichi, esaminate nello specifico, in alcuni casi gli atti non risultano adeguatamente motivati, soprattutto in ordine alla mancanza di specifiche professionalità interne; inoltre in via generale gli incarichi sono stati conferiti senza che risulti effettuata una procedura selettiva che dovrebbe essere svolta oltre che per espressa disposizione normativa, anche in ossequio ai principi di buon andamento e sana gestione. Infine gli atti di affidamento di incarichi e consulenze risultano privi della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria.

Molte delle criticità ed irregolarità anche gravi, sin qui richiamate, erano state rilevate anche negli esercizi finanziari precedenti.

Gli esiti del monitoraggio ai sensi art.1, comma 166 della legge finanziaria 2006 hanno evidenziato, in via generale, la necessità di procedere alla compilazione del questionario da parte dell'organo di revisione con maggior attenzione e precisione. Come si è potuto mettere in luce nel corso del referto, più volte nel tempo sono stati forniti dall'organo di revisione, ma anche dagli uffici dell'ente, dati contrastanti sia finanziari che strutturali. Nel merito, sono emerse, per ogni esercizio finanziario, criticità diffuse ed irregolarità contabili e gestionali, ma anche sono state deliberate dalla Sezione pronunce specifiche sul risultato di amministrazione per disavanzo nel 2006 e 2007 e sul conto del patrimonio nel 2006. Nell'analisi dei bilanci di previsione sono state riscontrate, e la Sezione ha quindi segnalato, numerose e persistenti criticità relative agli equilibri di bilancio, e gravi irregolarità nel 2006 relative al patto di stabilità ed alla sussistenza di organismi partecipati in perdita (Società Qualità e Servizi s.p.a.).

L'analisi della gestione dell'ente ha riguardato anche l'esame dell'esplicazione dell'autonomia normativa. In via generale lo Statuto, aggiornato al 2004, risulta coerente con il TUEL, ma necessita di alcuni adeguamenti anche formali, ove specifiche disposizioni risultino in contrasto con la disciplina generale. In particolare, si ha riguardo alla materia delle indennità e gettoni di presenza degli organi istituzionali ed alla disciplina del rimborso delle spese legali, nei termini

specificati nel relativo paragrafo, in ordine alle quali l'Amministrazione ha riferito che già da tempo opera disapplicando le norme in questione.

Con riguardo al Regolamento di contabilità, è aggiornato al 2006, mentre il Regolamento degli uffici e dei servizi è stato da ultimo modificato nel 2009. Al riguardo, occorre rivisitare, nel Regolamento degli uffici e servizi, le norme sulla copertura assicurativa dei dipendenti, che l'Amministrazione ha riferito disapplicate di fatto, alla luce della normativa vigente e della costante giurisprudenza in materia di danno all'erario.

Nel corso del 2009, l'ente ha modificato la struttura organizzativa, senza tuttavia fornire un dettaglio rappresentativo dell'organigramma vigente nel periodo di riferimento del referto.

Nel quinquennio 2004-2008, la dotazione organica di diritto è stata ridotta, ed anche le unità di personale in servizio a tempo indeterminato e determinato sono risultate in diminuzione, soprattutto con riguardo al lavoro flessibile, co.co.co. ed a tempo determinato. I dati trasmessi da ultimo in fase istruttoria, elaborati dall'ente a seguito di particolare approfondimento, e che sono stati presi a riferimento per le valutazioni della Sezione, risultano in realtà contrastanti sia con dati forniti in precedenza, sia con i dati della RPP.

In ordine ai controlli interni, si è rinvenuta nella normativa dell'ente una specifica disciplina degli stessi. Tuttavia, si ritiene opportuno rivisitare parzialmente la disciplina interna per rendere le disposizioni coerenti ed omogenee fra loro. Infatti è osservato che la struttura operativa del controllo di gestione, il nucleo di valutazione disciplinato dall'art.51 del regolamento di contabilità, posto in posizione di autonomia rispetto agli organi di governo ed ai responsabili della gestione, dovrebbe essere indirizzato agli organi gestionali, per essere ad essi di ausilio, mentre è qualificata servizio di supporto sia ai responsabili delle politiche dell'ente, per le finalità di programmazione e controllo, sia ai responsabili della gestione, in termini direzionali. Il regolamento dei servizi e degli uffici, all'art.16, invece specifica lo scopo dell'attività del nucleo di valutazione e la ricondurre al controllo strategico. Perciò sussiste una discrasia fra le norme regolamentari, che disciplinano il nucleo di valutazione.

L'analisi dell'effettività del funzionamento dei controlli interni ha evidenziato che il controllo di regolarità amministrativo contabile, soprattutto quello intestato al responsabile finanziario, si è svolto, sotto il profilo formale, in modo puntuale ed in conformità alle norme pur sussistendo alcune criticità in merito al rispetto dei principi di sana gestione finanziaria.

Pur essendo stato costituito il nucleo di valutazione e nominati i componenti, l'ente ha riferito che non è stata istituita una struttura di controllo interno e non risulta espletata alcuna attività specifica. Non risulta neppure svolta alcuna attività di valutazione della dirigenza e non è stato corrisposta l'indennità di risultato. Non sono mai stati predisposti, infine, i referti del controllo di gestione, e quindi mai trasmessi alla Sezione ai sensi dell'art.198 bis del TUEL.

La necessità di rielaborare sistematicamente la disciplina dei controlli, il nuovo tema della valutazione della performance e dei controlli, dovranno essere affrontate alla luce delle disposizioni del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n.150. Non da ultimo, l'attenzione dell'ente dovrà essere posta sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e con quelli derivanti dall'applicazione di norme di legge e sui criteri di utilizzo dei fondi unici di amministrazione: il controllo in primis dovrà essere effettuato dagli organi di revisione economico finanziaria.

Occorre sottolineare, infine, che, in più circostanze, gli uffici dell'ente e l'organo di revisione hanno fornito dati contabili non coerenti fra loro. Ciò è sintomo di criticità nei cicli informativi e nella trasparenza dei dati, siano essi finanziari che gestionali.

La non corretta rappresentazione dei dati contabili rinvenuti in istruttoria rispetto agli atti amministrativi trasmessi e le numerose incongruenze riscontrate anche in sede di esame del questionario al rendiconto 2008 trasmesso ai sensi del più volte citato comma 166, non consente un riscontro dei dati contenuti nella documentazione a corredo della delibera adottata dalla Giunta comunale n.69/2010 riferita allo schema del rendiconto di gestione 2009. Peraltro la Sezione si riserva di valutare i risultati della gestione 2009 in sede di monitoraggio sul questionario al rendiconto 2009.

Questa Sezione, in considerazione di quanto dedotto dall'Amministrazione, nel confermare quanto esposto nell'ambito del presente referto prende atto della citata deliberazione della Giunta comunale riferita allo schema del rendiconto di gestione 2009, consegnata al Collegio nel corso dell'adunanza pubblica, e, con riferimento alle gravi irregolarità emerse nell'istruttoria ed ai rilievi critici formulati, ritiene conclusa l'indagine di controllo.

Si riserva, tuttavia, di valutare le misure correttive che il Comune vorrà adottare, in particolare sui seguenti argomenti, ed in ordine alle quali si prega di voler trasmettere specifica e sintetica relazione, entro il termine dei sei mesi dalla ricezione della delibera di approvazione della presente relazione:

- Interventi generali per risanare il bilancio dell'ente, interventi strutturali per ridurre la spesa corrente; attento monitoraggio del debito e degli strumenti derivati;
- Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi;
- Interventi direzionali nei confronti degli organismi partecipati in particolare per le società in perdita, tali da risanare le gestioni, al fine anche di scongiurare ripercussioni negative sugli equilibri di bilancio dell'ente
- Disciplina sistematica dei controlli alla luce delle disposizioni del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n.150.

Le ulteriori criticità finanziarie e contabili saranno comunque monitorate attraverso l'analisi dei questionari che l'organo di revisione è tenuto a trasmettere ai sensi dell'art.1 comma 166 della legge finanziaria 2006. In riferimento alle criticità rilevate specificatamente nel referto, comunque, si invita l'Ente ad adottare, con tempestività, gli opportuni interventi correttivi, contabili e gestionali.

Il Consiglio comunale, quale destinatario del referto, può riflettere sull'organizzazione dell'Ente, sulla efficienza dei servizi erogati, sulle eventuali modifiche da apportare nel breve o medio-lungo periodo, sia per migliorare i servizi per la collettività, sia per contribuire, quale parte della Repubblica, ai più generali equilibri economico finanziari del settore pubblico, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

ALLEGATI

ALLEGATO sub A)

L'analisi sia pur schematica della situazione economica è utile al fine di valutare la capacità dell'ente di produrre reddito nell'esercizio (analisi a breve termine). Sono bassi i valori di redditività netta e redditività operativa.

redditività operativa (Roi) (2008)

$$Ro / K = 0,0047$$

(con K = capitale fisso+capitale circolante)

redditività netta (Roe) (2008)

$$Rn / \text{capitale proprio N} = -0,0397$$

La redditività operativa, che può conseguire valori maggiori uguali o minori di zero, $Roi \leq 0 \geq$, e rappresenta la capacità di remunerazione del capitale investito nell'ente, ed è data dal rapporto fra il reddito operativo Ro ed il capitale (fisso +circolante), è inferiore/superiore all'unità.

La redditività netta, che consiste invece nella capacità di consolidare, in termini reddituali, il capitale proprio dell'ente, rappresenta la più importante figura di redditività della gestione.

Poiché il consolidamento del capitale proprio N dipende dal reddito di esercizio(Rn), il rapporto fra i due valori segnala il Roe, cioè il tasso annuo di ritorno economico del capitale proprio e cioè quanto il reddito prodotto accresce o diminuisce il patrimonio netto.

La valutazione della redditività della gestione indica la capacità dell'ente di operare in condizioni di equilibrio economico

La redditività operativa e netta sono indicatori utili per verificare l'adeguatezza del livello raggiunto nell'esercizio e/o nel medio periodo, rispetto agli obiettivi di rendimento, consolidamento e sviluppo dettati dagli organi di governo e di direzione dell'ente.

Si opera il raffronto fra Roe e Roi per riscontrare quale sia l'influenza, sulla situazione economica dell'ente, sia delle scelte sul piano finanziario sia dei risultati di natura straordinaria della gestione. Se il $Roe > Roi$, si è in presenza di una situazione economica equilibrata.

Se il $Roe < Roi$, come nel caso di specie, vi è un concorso negativo alla redditività netta da parte della gestione straordinaria.

ALLEGATO sub B)

Lo schema successivo rappresenta la riclassificazione del conto del patrimonio funzionale alla costruzione degli indicatori individuati per specifiche analisi.

Tabella n1.

(valori in euro)

Riclassificazione nel triennio			
Attivo: K =	2006	2007	2008
-capitale fisso F =	193.190.087,97	194.025.235,85	193.996.295,98
immobilizzazioni immateriali	4.289.996,55	3.470.826,89	2.678.168,75
immobilizzazioni materiali	180.267.531,75	181.774.942,97	182.538.661,24
immobilizzazioni finanziarie	8.632.559,67	8.779.465,99	8.779.465,99
- capitale circolante C =	25.004.448,53	16.810.966,83	15.360.526,58
disponibilità liquide e differite a breve = (crediti)	22.544.342,41	13.370.147,62	12.310.209,95
liquidità immediate =	2.460.106,12	3.440.819,21	3.050.316,63
K totale	218.194.536,50	210.836.202,68	209.356.822,56
Passivo:			
<i>passività non correnti</i>	207.876.148,43	199.712.865,94	194.684.561,38
medio lungo termine p* (debiti di finanziamento)	83.559.286,18	80.877.900,28	78.951.193,57
conferimenti (senza vincolo di estinzione(tutti i conferimenti))	44.441.959,57	43.985.372,51	43.739.447,21
capitale proprio(senza vincolo di estinzione) N netto patrimoniale	79.874.902,68	74.849.593,15	71.993.920,60
<i>passività correnti P</i>	10.331.523,88	11.140.469,80	14.689.165,03
debiti di funzionamento	9.745.308,42	10.474.496,87	13.959.127,55
debiti per somme anticipate a terzi	586.215,46	665.972,93	730.037,48

Fonte: Corte dei conti su rendiconto degli esercizi 2006, 2007 e 2008

I due fondamentali indicatori di equilibrio strutturale sono:

1) il patrimonio circolante netto, quale indice di liquidità, rappresenta la differenza fra attività correnti e passività correnti. Se $x \geq 0$ la liquidità dei crediti ed attività a breve consentono di coprire i debiti a breve. E' indice della capacità di generare, nell'esercizio, risorse monetarie. Se $x < 0$ i debiti a breve non sono coperti dall'attivo circolante.

Il comune di Campi Bisenzio per il 2008 realizza un risultato differenziale positivo, anche se il valore, nel trend 2006-2008, è in notevole diminuzione.

Tabella n. 2.

(valori in euro)

PATRIMONIO CIRCOLANTE NETTO (C-P)			
E.F.	Attivo circolante	passività correnti	Patrimonio circolante netto
	C	P	C-P
2006	25.004.448,53	10.331.523,88	14.672.924,65
2007	16.810.966,83	11.140.469,80	5.670.497,03
2008	15.360.526,58	14.689.165,03	671.361,55

Elaborazione Sezione regionale di controllo Corte dei conti

2) il margine di struttura , evidenzia il grado di copertura delle immobilizzazioni, con fonti senza vincolo di restituzione. L'indicatore mostra valori negativi, peraltro con valore negativo in aumento nel triennio, e un indice di copertura in riduzione.

Tabella n. 3.

(valori in euro)

Margine di struttura (N-F) e indice di copertura (N/F %)				
E.F.	Patrimonio netto	Attività immobilizzate	N-F	N/F
	N	F		
2006	79.874.902,68	193.190.087,97	- 113.315.185,29	41,35%
2007	74.849.593,15	194.025.235,85	- 119.175.642,70	38,58%
2008	71.993.920,60	193.996.295,98	- 122.002.375,38	37,11%

Elaborazione Sezione regionale di controllo Corte dei conti

L'analisi della struttura finanziaria e patrimoniale è rappresentata dai seguenti indicatori:

1. si pone in evidenza nell'esercizio 2008 una variazione negativa del patrimonio netto, che mostra debole "stabilità patrimoniale" , pari a $N_f / N_i = 96\%$, con una consistenza al 31/12/2008 di € 71.993.920,60 , rispetto ad € 74.849.593,15 al 31/12/2007.
2. Analizzando il *grado di elasticità delle fonti ed il grado di rigidità degli impieghi*, si notano i tassi di incidenza del capitale fisso e del capitale circolante e il rapporto delle fonti correnti sul totale delle attività.

Tabella n. 4.

(valori in euro)

Elasticità fonti P / K ; rigidità degli impieghi F / K							
E.F.	C capitale circolante	K totale attività	F capitale fisso	P fonti correnti	Elasticità fonti P / K	Elasticità impieghi C / K	Rigidità impieghi F / K
2006	25.004.448,53	218.194.536,50	193.190.087,97	10.331.523,88	0,05	0,11	0,89
2007	16.810.966,83	210.836.202,68	194.025.235,85	11.140.469,80	0,05	0,08	0,92
2008	15.360.526,58	209.356.822,56	193.996.295,98	14.689.165,03	0,07	0,07	0,93

Fonte: Elaborazione Sezione regionale di controllo Corte dei conti

F/K= tasso di incidenza del capitale fisso

C/K= tasso di incidenza del capitale circolante

P/K= tasso di incidenza delle passività correnti

Si evidenzia un tasso di rigidità degli impieghi $F/K > 0,5$ U $C/K < 0,5$, quindi una prevalente rigidità degli impieghi, ed una scarsa elasticità delle fonti. La rigidità degli impieghi nel triennio è anche in tendenziale aumento.

Infine gli indicatori riportati nella tabella seguente, esprimono il grado di dipendenza/indipendenza finanziaria (quale rapporto fra patrimonio netto e totale degli impieghi N / K) ed il grado di indebitamento (rappresentato dal rapporto inverso K / N) dell'ente locale .

Si evidenzia una minore indipendenza finanziaria, rispetto agli anni precedenti, atteso che nel 2008 $N / K < 0,5$.

Tabella n. 5.

(valori in euro)

Indice di dipendenza finanziaria N/K ; grado di indebitamento K/N				
E.F.	Patrimonio netto N	totale attività K	N / K dipendenza finanziaria	K / N grado di indebitamento
2006	79.874.902,68	218.194.536,50	0,4	2,7
2007	74.849.593,15	210.836.202,68	0,4	2,8
2008	71.993.920,60	209.356.822,56	0,3	2,9

Elaborazione Sezione regionale di controllo Corte dei conti