

Del. n. 4/2005



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

- | | |
|--------------------------------|------------|
| - Pres. Sez. Francesco BATTINI | Presidente |
| - Cons. Gianfranco BUSSETTI | Componente |
| - Cons. Paolo SCARAMUCCI | Componente |
| - Cons. Paolo GIUSTI | Componente |
| - Cons. Vincenzo PALOMBA | Componente |

VISTO l'art. 100, comma 2, 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 successive modifiche;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 43/CONTR/PRG/03, con la quale è stato approvato il "Programma del controllo sulla gestione 2004" del 5 novembre 2003;

VISTA la deliberazione n. 10/2003 con la quale la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha approvato il proprio Programma di lavoro per l'anno 2004;

VISTA la deliberazione n. 11/2003 con la quale la Sezione regionale di controllo per la Toscana, ha individuato nei comuni di Sesto Fiorentino e Fiesole gli enti da sottoporre alla verifica, in quanto gli stessi hanno manifestato disponibilità a collaborare all'avvio sperimentale del controllo;

VISTI i risultati dell'istruttoria;

UDITO nella Camera di consiglio il Presidente Francesco Battini che sostituisce il relatore, Primo Referendario dott.ssa Carmela Mirabella in aspettativa per maternità;

DELIBERA

di approvare la Relazione avente ad oggetto "Verifica della sana gestione finanziaria del Comune di Fiesole – Anni di riferimento 2002 e 2003";

DISPONE

che copia della presente relazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale e al Sindaco del comune di Fiesole.

Così deciso in Firenze, nella Camera di Consiglio del 4 marzo 2005.

Il Presidente
f.to Francesco BATTINI

Il Relatore
f.to Francesco Battini

Depositata in Segreteria il 4 marzo 2005

Il Direttore della
segreteria
f.to Pier Domenico
BORRELLO



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo
per la Toscana

VERIFICA SULLA SANA GESTIONE FINANZIARIA
DEGLI ENTI LOCALI

COMUNE DI FIESOLE

ANNI 2002 E 2003

PRESIDENTE:

Presidente di Sezione Francesco BATTINI

COMPONENTI :

Consigliere Gianfranco BUSSETTI

Consigliere Paolo SCARAMUCCI

Consigliere Vincenzo PALOMBA

Consigliere Paolo GIUSTI

Primo Referendario Carmela MIRABELLA

ANALISI TECNICO-ECONOMICA ED AMMINISTRATIVA

Funzionario Amministrativo - Manuela Ladu

Funzionario amministrativo - Antonietta Bertoli

Funzionario amministrativo- Neri Giuseppina

SUPPORTO INFORMATICO ED AMMINISTRATIVO:

Operatore amministrativo - Sig.ra Mariapaola GALASSO

SOMMARIO

PREMESSA	
FINALITÀ DELL'INDAGINE	1
CAPITOLO I	
QUADRO STRUTTURALE E ORGANIZZATIVO DELL'ENTE.....	3
I.1 Sistema contabile dell'ente.....	3
I.1.1 Bilancio di previsione	3
I.1.2 Relazione previsionale e programmatica.....	6
I.1.3 Rendiconto	7
CAPITOLO II	
SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI	9
CAPITOLO III	
EQUILIBRI DI BILANCIO	12
III.1 La regola del pareggio	12
III.2 Analisi delle voci di bilancio	17
III.2.1 Analisi delle entrate.....	17
III.2.2 Analisi delle spese	21
CAPITOLO IV	
ANALISI DEL RENDICONTO E RISULTATI DELLA GESTIONE.....	24
CAPITOLO V	
GESTIONE DEI RESIDUI	40
CAPITOLO VI	
DEBITI FUORI BILANCIO	45
CAPITOLO VII	
SERVIZI PUBBLICI LOCALI – GESTIONE E CONTROLLO	47
CAPITOLO VIII	
INDEBITAMENTO.....	56
CONCLUSIONI	62
APPENDICE	
METODOLOGIA SEGUITA PER IL CONTROLLO SUGLI ENTI LOCALI	

PREMESSA

FINALITÀ DELL'INDAGINE

L'analisi sulla sana gestione del Comune di Fiesole, secondo quanto stabilito da questa stessa Sezione nel programma di controllo per l'esercizio 2004¹, è stata condotta in via sperimentale seguendo alcune linee metodologiche sinteticamente esposte nel documento², reso noto a tutti i Comuni della Toscana, contenuto negli atti di programmazione dei lavori per il 2005.

L'elaborazione di tale documento è stata possibile grazie anche alla verifica compiuta sui due Comuni (Fiesole e Sesto Fiorentino) scelti sulla base di una adesione volontaria, che hanno costituito in tal modo il terreno su cui è stata svolta per la prima volta l'attività di controllo prevista dalla legge n. 131/2003.

I rappresentanti politici dei due enti sembrano, quindi, aver pienamente recepito, da un lato l'esigenza di fissare l'ambito del controllo esercitato dalla Sezione, con analitica individuazione della documentazione esaminata e dell'iter logico-procedurale seguito (aspetti questi particolarmente approfonditi dalla relazione sulla gestione di Sesto Fiorentino); e, dall'altro, la finalità del controllo stesso che è quella di evidenziare, accanto alle best practices, che meritano sottolineature (per Sesto Fiorentino, ad esempio, il sistema dei controlli interni; per ambedue i comuni, in parte e in prospettiva, l'analisi dei problemi di governance dei servizi esternalizzati), anche gli aspetti problematici dell'attività dell'ente, in relazione ai principi della legalità sostanziale, dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza, in modo da offrire allo stesso ente la possibilità di adottare conseguenti e idonee misure di autocorrezione, recependo eventuali suggerimenti anche in ordine a soluzioni migliorative delle proprie performances.

L'esperienza di Fiesole, che ha costituito, come per l'altro comune, un esempio del corretto rapporto controllore/controlato già nella fase preliminare dell'attività di questa Sezione, potrà risultare positiva anche per i nuovi rappresentanti politici, nel frattempo insediatisi successivamente al rinnovo delle cariche elettive, che potranno prestare attenzione, nell'esercizio dell'autonomia riconosciuta dal sistema normativo, alle indicazioni fornite.

¹ Vedi delibera n. 11 del 2003.

² Il documento è stato pubblicato in allegato alla delibera n. 5 e 7 del 2004 ed è altresì allegato, per comodità espositiva, alla presente relazione.

Data la novità della materia e la natura sperimentale dell'attività svolta, la metodologia seguita è da considerare ancora in fieri e suscettibile di miglioramenti, seguendo un processo ancora in corso.

Questa Sezione non ritiene, di conseguenza, che i risultati dell'attività di controllo si prestino a valutazioni comparative.

L'obiettivo dell'attività di questa Sezione è infatti quello di fornire ausilio al Comune di Fiesole; a tal fine l'arco temporale di riferimento dell'analisi è stato esteso al periodo più vicino alla data della relazione conclusiva, integrando, laddove possibile, i dati e le valutazioni con riferimento anche al 2004.

All'avvio della presente verifica guidavano il Comune di Fiesole organi poi scaduti per decorrenza del mandato.

Successivamente alle elezioni si sono insediati i nuovi organi dell'ente, dai quali, in relazione con le impellenze di primo impatto e con le modifiche di management, non è stato possibile ottenere le informazioni e i dati necessari alla conclusione dei lavori con la stessa tempestività prestata in precedenza.

I dati resi disponibili sono stati ritenuti sufficienti soprattutto in considerazione della natura sperimentale della verifica.

CAPITOLO I

QUADRO STRUTTURALE E ORGANIZZATIVO DELL'ENTE

Il Comune di Fiesole conta n. 14.085 abitanti (dato dell'ultimo censimento) e dispone di un'organizzazione degli uffici amministrativi che impiega 95 dipendenti, di cui 1 dirigente, a fronte di un organico di diritto di 98 dipendenti e un dirigente. Sono attualmente in servizio anche 4 dipendenti a tempo determinato.³

Molti servizi resi ai cittadini sono gestiti all'esterno dell'organizzazione dell'ente, tramite 16 concessionari e 6 società di capitale partecipate. Il Comune fa inoltre parte di 2 consorzi e dispone di una azienda speciale.

Per quanto concerne l'esercizio da parte dell'ente della propria autonomia normativa nell'ambito che interessa la presente verifica, Fiesole ha approvato lo Statuto in data 26/6/2000 (con delibera consiliare n. 69), il regolamento di organizzazione in data 27/11/2001 (con deliberazione della Giunta comunale n. 148), e il regolamento di contabilità in data 14/9/1998 (con deliberazione consiliare n. 86).

Le norme dello statuto e del regolamento verranno analizzate in relazione ai singoli istituti di volta in volta considerati.

I.1 Sistema contabile dell'ente

Ai fini del presente lavoro, si ritiene utile analizzare distintamente gli strumenti contabili, con il precipuo scopo di apprezzarne la conformità al sistema normativo, anche di fonte comunale, e ai principi contabili, nonché con l'intento di verificarne l'adeguatezza rispetto alla corrispondente funzione.

I.1.1 Bilancio di previsione

Il bilancio di previsione appare strutturato secondo le previsioni normative.

La delibera di approvazione del bilancio⁴, almeno per il 2003, appare molto dettagliata, dando anche conto delle modifiche rispetto ai valori assestati del 2002: ciò potrebbe costituire una buona prassi, nella misura in cui garantisce una conoscenza immediata dei dati da parte del Consiglio comunale, anche in

³ Dati ricavati dalle risposte fornite al questionario inviato ai comuni della Toscana in data 30/11/2004 e riferibili pertanto alla fine del 2004.

⁴ Delibera del C. C. in data 23/11/2003.

considerazione del fatto che le nuove norme prevedono un pieno ed effettivo coinvolgimento del Consiglio nell'attività di programmazione.

In linea generale, prima dell'analisi degli equilibri di bilancio, appare opportuno accertare le regole usate per l'allocazione in bilancio delle diverse poste contabili, sia al fine di una migliore comprensione dell'attività di programmazione e rendicontazione, che ai fini di disporre degli strumenti per una corretta e completa verifica.

In particolare l'attenzione si è focalizzata sulle poste che per la novità della normativa e/o della situazione da registrare presentano difficoltà nell'interpretazione delle regole della relativa contabilizzazione: entrate provenienti da oneri di urbanizzazione, risorse destinate alla gestione dei servizi pubblici, soprattutto se esternalizzati, spese per il personale.

Entrate provenienti da oneri di urbanizzazione

Per tali entrate l'art. 12 della legge n. 10 del 1977 (c.d. "Legge Bucalossi") vincolava la destinazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di cui all'articolo 13, e consentiva, nel limite massimo del 30 per cento, la destinazione a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.

L'art. 136, comma 2, del D.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. delle leggi in materia di edilizia) ha abrogato tale norma. Di conseguenza, non sussiste più alcun vincolo per i comuni in ordine alla finalizzazione delle relative entrate, a decorrere dall'entrata in vigore della norma (30 giugno 2003).

Il comune di Fiesole ha contabilizzato, fino all'esercizio 2004, tali proventi nell'ambito del titolo IV (entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti), categoria 5 (trasferimenti di capitali da altri soggetti), risorsa 3100 (proventi concessioni edilizie, sanzioni urbanistiche).

Per quanto concerne la relativa utilizzazione, per gli esercizi 2002 e 2003 è stata prevista la destinazione sia alle spese correnti che a quelle in conto capitale, secondo le assegnazioni percentuali che verranno esaminate in altro capitolo della presente relazione. Nel 2004 tali proventi risultano interamente destinati a spese correnti, pur continuando ad essere contabilizzati fra le entrate in conto capitale.

Al riguardo, questa Sezione ha espresso, su esplicito quesito posto da altra amministrazione comunale ed in sede di attività consultiva, l'avviso che una corretta considerazione della natura di tali entrate ne comporti la contabilizzazione

tra le entrate Titolo I (Entrate tributarie), Categoria 2 (Tasse) del bilancio comunale.

In tal senso si è anche espresso l'Osservatorio per la finanza e la contabilità pubblica degli enti locali, nell'ambito dell'approvazione dei principi di contabilità (principio n. 2, paragrafo 20), specificando che tale entrata va, comunque, considerata accertata sulla base degli introiti effettivi e del relativo incasso.

La scelta del Comune di continuare a contabilizzare tali risorse tra le entrate in conto capitale, d'altronde, potrebbe escludere la possibilità di destinarle al finanziamento di spese correnti, essendo venuta meno la norma che ciò consentiva espressamente.

In ogni caso, la natura di entrate comunque straordinarie e di incerta determinazione in sede previsionale, impone il rispetto di criteri di sostanziale prudenza e di attenta e congrua programmazione.

Risorse destinate alla gestione dei servizi pubblici

Dalla mancanza di una specifica regola di contabilizzazione deve desumersi che le spese per tutti i servizi resi alla cittadinanza vengano indistintamente iscritte nell'intervento 03 "prestazione di servizi". Ciò vale anche per i trasferimenti correnti ai gestori esterni dei servizi pubblici; in tal senso, tra l'altro, si esprime la relazione della Giunta al rendiconto per l'importo del corrispettivo contrattuale ad un gestore esterno.

Dall'esame dei documenti di bilancio (relazione tecnica del servizio di contabilità al bilancio di previsione, PEG e conto del patrimonio), non è stato possibile identificare le risorse trasferite ai gestori dei servizi pubblici.

Nei due bilanci di previsione degli esercizi 2002 e 2003, non è nemmeno prevista, nell'ambito del titolo III (entrate extratributarie), la categoria 4 (utili netti da aziende speciali e partecipate, dividendi di società). Per quanto sembri che gli utili delle società partecipate non siano stati distribuiti ma reinvestiti nelle stesse società (notizie acquisite durante l'accesso al Comune), tuttavia sarebbe auspicabile che queste notizie fossero desumibili dalla documentazione contabile.

Tutto ciò premesso, si richiama l'attenzione dell'amministrazione sulla necessità di individuare modalità di contabilizzazione che consentano di fornire informazioni complete anche su questa posta di bilancio che, vista la consistenza della esternalizzazione dei servizi, ha raggiunto ormai importi considerevoli, ed inserire anche queste spese nel corretto processo di programmazione e controllo.

A riguardo si richiamano i suggerimenti contenuti nelle indicazioni metodologiche.

Spese per il personale

Le spese per il personale sono correttamente contabilizzate nell'intervento 1 di ciascun servizio di ogni funzione.

Le spese per co.co.co. (collaborazioni coordinate, continuative e occasionali), sono inserite fra le prestazioni di servizi, titolo I, intervento 3 e da queste non scorporabili.

Le spese per consulenze, progettazioni o collaudi relativi all'acquisizione di beni strumentali, opere pubbliche, immobili, terreni, ecc., che dovrebbero essere contabilizzate tra le spese in conto capitale ("incarichi professionali esterni", titolo II, intervento 6) sono inserite, per quanto si è potuto evincere dai documenti esaminati, all'interno dell'intervento 01 "acquisizione di beni immobili", che recepisce il totale relativo al quadro economico dei progetti. La rilevazione contabile degli incarichi tecnici destinati a spese correnti viene correttamente effettuata nell'intervento 03.

Ciò premesso, non è stato possibile verificare, attraverso l'esame dei documenti di bilancio, la spesa destinata alle collaborazioni coordinate, continuative e occasionali e alle consulenze ed effettuare tutte le valutazioni individuate in sede di descrizione della metodologia.

Sotto tale profilo, quindi, i documenti contabili non assolvono pienamente alla loro funzione informativa, a causa anche della novità delle spese in argomento rispetto alla tradizionale strutturazione del bilancio.

Di conseguenza, in relazione anche alla specifica attenzione prestata dal legislatore statale alle spese per incarichi e consulenze (da ultimo commi 11 e 42 della legge finanziaria per il 2005), si richiama l'attenzione dell'Amministrazione comunale sulla redazione dei futuri documenti contabili e, ancor prima, sulla necessità di disporre di dati finanziari sulle spese relative alle nuove forme di collaborazione e alle consulenze ai fini di una corretta attività di programmazione e controllo.

I.1.2 Relazione previsionale e programmatica

La relazione appare conforme alle prescrizioni del TUEL e conforme al modello ministeriale di cui al D.P.R. 31/1/1996, n. 194.

Per il 2002, oltre la parte conforme al suddetto modello ufficiale, la relazione contiene una parte di sintesi iniziale, mediante la quale l'Amministrazione ha inteso fornire una visione d'insieme delle scelte di programmazione

Per quanto concerne le entrate, la valutazione sui mezzi finanziari e sulle fonti di finanziamento si basa, opportunamente, sulla rispettiva scomposizione ed esposizione dell'andamento. Tuttavia l'aumento degli stanziamenti non appare sempre specificamente motivato (in alcuni casi viene collegato alla previsione generica di un aumento delle tariffe, ancora da approvare). Più avanti, in sede di valutazione della capacità di programmazione dell'ente, si potranno esemplificativamente a confronto le previsioni degli aumenti di specifiche entrate rispetto alle risultanze del rendiconto.

La leggibilità per programmi della relazione potrebbe essere maggiormente garantita se non vi fosse il rimando frequente alla relazione della Giunta o ad altri documenti (ad esempio per le considerazioni sullo stato di attuazione dei programmi) che rende meno immediata la comprensibilità del documento. Un ulteriore suggerimento riguarda la possibilità di fornire una descrizione più dettagliata dei singoli programmi.

Sono emerse, infine, difficoltà di collegamento con la parte propriamente descrittiva contenuta nella relazione politica e programmatica della Giunta, e con i dati finanziari così come riportati in bilancio.

I.1.3 Rendiconto

La relazione illustrativa dei dati del rendiconto 2002 approvata dalla Giunta è strutturata come insieme delle dichiarazioni dei responsabili dei servizi in cui è organizzato l'ente, le quali si presentano dettagliate in termini di attività svolte, più raramente collegate alle previsioni in termini di programmi e di obiettivi (sia di quelli espressi nella relazione previsionale e programmatica che di quelli evidenziati nel PEG) e non effettuano sempre un confronto dei risultati con i programmi, analizzandone gli eventuali scostamenti e spiegandone le cause. Sarebbe auspicabile, come già rilevato, un collegamento più immediato dei dati contabili indicati nella relazione con le corrispondenti voci del rendiconto.

Per quanto concerne, ad esempio, il servizio di trasporto pubblico locale, vengono opportunamente richiamati i contratti di servizio stipulati, ma le risorse destinate al servizio non vengono collegate alle corrispondenti voci di bilancio e non vengono indicate in modo distinto per i singoli contratti.

Come altro esempio si può riportare la parte della relazione attinente agli incarichi esterni, che non fornisce indicazione della relativa spesa e delle corrispondenti modalità di contabilizzazione in bilancio.

Alcune lacune possono in parte essere colmate, in sede di lettura del rendiconto, dalla relazione tecnica allegata allo stesso che, pur non essendo

prevista normativamente, risulta molto utile, anche se continua a mancare un immediato riscontro con i dati di bilancio e dello stesso consuntivo. Tuttavia l'allegato contiene interessanti comparazioni e analisi di andamenti mediante l'utilizzazione di indici che riguardano la storia dell'ente (dati di rendiconto anche degli esercizi precedenti).

CAPITOLO II

SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Nell'esaminare il sistema dei controlli interni si è tenuto presente che la relativa disciplina va desunta, oltre che dalle disposizioni legislative (anzitutto il D.Lgs n. 286/1999 e il TUEL), anche dalle norme di fonte comunale.

Gli enti locali, infatti, ai sensi dell'art. 147, comma 3, del TUEL, hanno la facoltà di organizzare autonomamente i controlli previsti dall'art. 1 del D.Lgs n. 286/1999.

Si è ritenuto, quindi, di verificare se ed in quale misura il Comune di Fiesole ha esercitato l'autonomia riconosciutagli al fine di conformare il sistema dei controlli alle proprie esigenze, assicurandone comunque il funzionamento.

Premesso, quindi, che il Comune avrebbe dovuto comunque garantire le esigenze alla cui soddisfazione sono preordinate le diverse tipologie di controllo interno, si è tentato di verificare se ciò è avvenuto, eventualmente, anche al di fuori della stretta disciplina del D.Lgs. n. 286/1999.

Lo Statuto comunale (art. 62) prevede la costituzione del solo collegio dei revisori dei conti, al quale assegna compiti di vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione e di consulenza a favore del Consiglio comunale tendente ad ottenere maggiore efficienza, efficacia e produttività della gestione.

Contenuto minimo obbligatorio dell'attività dei revisori è dato, secondo quanto previsto dalla norma dello Statuto sopra richiamata, dalla "certificazione della corrispondenza del conto consuntivo alle risultanze della gestione", dalla trasmissione al Consiglio di specifiche relazioni sul bilancio preventivo e sul rendiconto e da un obbligo di denuncia al Consiglio nel caso di gravi irregolarità.

Il regolamento di contabilità conferma i compiti assegnati dallo Statuto al collegio dei revisori: attività di supporto al Consiglio mediante pareri e proposte su specifiche materie, verifiche dell'efficienza, produttività ed economicità mediante l'esame di determinati settori, vigilanza sulla regolarità contabile mediante attività di riscontro sistematico, anche a campione, riscontro della regolarità delle entrate e verifica della gestione del patrimonio.

A differenza dello Statuto, il regolamento prevede la costituzione del controllo di gestione (art. 46) del quale definisce compiti e regole di funzionamento, seppure in forma generica. Pur essendo previsto, non è tuttavia formalmente costituito alcun servizio di controllo di gestione.

Il regolamento non prevede alcunché in ordine al controllo strategico e alla valutazione dei dirigenti.

La richiesta su eventuali procedure e operazioni che siano in grado di garantire comunque la soddisfazione delle esigenze cui sono preordinati i controlli non costituiti, non ha ottenuto tempestiva risposta dall'Amministrazione comunale. Al momento, non si ha pertanto notizia delle modalità mediante le quali viene effettuata la valutazione dei dirigenti, quanto meno ai fini della definizione del relativo compenso o sulla effettuazione di verifiche sulla gestione indipendentemente dall'esistenza di apposite strutture. Ciò anche in considerazione delle dimensioni dell'ente e delle conseguenti difficoltà organizzative e finanziarie relative alla costituzione ed ai costi di nuove strutture.

Quanto al funzionamento dell'unico organo di controllo interno funzionante, il collegio dei revisori, rinnovato per il triennio 2003/2005 con delibera del Consiglio comunale n. 13 del 13 gennaio 2003, è costituito da n. 3 componenti e dispone, inoltre, di 1 dipendente.⁵

Negli anni 2002-2003 si è riunito almeno una volta a trimestre, come stabilito dallo Statuto; con maggiore esattezza, le riunioni sono state 8 nel 2002 e 19 nel 2003.

Soprattutto nel 2002 le sedute hanno riguardato attività obbligatorie o comunque di routine del collegio: pareri su bilanci (comprese le variazioni e gli assestamenti) e rendiconti, delibere relative alla salvaguardia degli equilibri di bilancio ed ai debiti fuori bilancio, verifiche di cassa.

Nel 2003 l'azione del collegio dei revisori è parsa più intensa e ha riguardato, oltre le materie già citate, anche il rispetto del patto di stabilità interno, con l'obiettivo di valutarne costantemente l'andamento trimestrale, la segnalazione alla Procura della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la verifica dei residui attivi ai fini della predisposizione del rendiconto 2002 e della valutazione sulla insussistenza o sulla inesigibilità di alcuni di essi.

Il collegio sembra cioè voler applicare in modo più puntuale la volontà della legge che, nell'attribuire al Collegio la verifica della regolarità contabile e finanziaria, intende non limitare tale controllo "agli aspetti meramente formali emergenti dalle scritture contabili, ma ricomprendervi anche gli aspetti sostanziali di natura finanziaria, patrimoniale ed economica".

⁵ Il numero di dipendenti assegnati all'attività del collegio è stato ricavato dalle risposte fornite al questionario inviato ai comuni della Toscana in data 30/11/2004.

Non risultano informazioni al Consiglio per gravi irregolarità né lo svolgimento di specifiche attività formalizzate di supporto al Consiglio, così come peraltro previste, come si è visto, nello Statuto e nel regolamento comunale.

I pareri resi verranno presi in considerazione di volta in volta nell'esaminare le delibere alle quali si riferiscono.

Volendo concludere con un valutazione complessiva del sistema dei controlli interni del Comune di Fiesole, non può che evidenziarsi l'insufficienza degli stessi rispetto ai parametri normativi e alle stesse esigenze attuali dell'ente.

L'organizzazione dell'ente, la situazione generale nella quale si trova ad operare e le stesse scelte gestionali recentemente assunte richiedono invero una rivisitazione del sistema, anzitutto a livello di regolamentazione, considerato che le norme ancora vigenti sono risalenti nel tempo.

Si rammenta, altresì, che la previsione formale di un sistema completo non accompagnato da idonee garanzie in ordine al relativo ed effettivo funzionamento non risolverebbe il problema e graverebbe inutilmente l'ente di nuovi oneri.

CAPITOLO III
EQUILIBRI DI BILANCIO

III.1 La regola del pareggio

Il pareggio del bilancio, principio cardine del nostro ordinamento,⁶ viene analizzato separatamente per la parte corrente e la parte capitale, così come richiesto dalle norme.

In primo luogo, al fine di accertare che la differenza tra le entrate dei titoli I, II e III e le spese del titolo I, sommate alle quote di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari, sia stata coperta esclusivamente con le forme di finanziamento previste dalla legge (art. 162 TUEL), i dati relativi all'equilibrio di parte corrente, estrapolati direttamente dai documenti contabili dell'ente, sono esposti nella tabella di seguito riportata.

Tabella n. 1.

(valori in euro)

Equilibrio di parte corrente			
	2002	2003	2004
Entrate Titolo I-II-III	12.578.273,69	10.899.719,00	10.926.430,00
Spese correnti Titolo I	11.947.766,58	10.502.810,00	10.803.384,00
Quota capitale ammortamento mutui e prestiti obbligazionari - Titolo III di cui	1.198.609,70	5.264.409,00	3.955.046,00
*quota annua	1.198.609,70	1.264.409,00	1.455.046,00
*quota estinzione anticipata mutui	-	4.000.000,00	2.500.000,00
Differenza	-568.102,59	-4.867.500,00	-3.832.000,00
Copertura differenza:			
Quote oneri di urbanizzazione - Titolo IV	568.102,59	625.500,00	950.000,00
Alienazione beni immobili per il finanziamento del TPL - Tit. IV	-	242.000,00	242.000,00
Alienazione beni immobili per finanziamento estinzione anticipata mutui - Titolo IV	-	4.000.000,00	2.500.000,00
Applicazione avanzo	-	-	140.000,00
Differenza	0,00	0,00	0,00

Fonte: Corte dei conti sui seguenti documenti del Comune di Fiesole: Bilancio di previsione; relazione previsionale e programmatica; relazione tecnica; PEG.

Dall'analisi dei dati emerge che sono offerte, per gli esercizi 2003 e 2004, diverse possibilità di dimostrazione dell'equilibrio di parte corrente, derivanti sostanzialmente da una diversa contabilizzazione e considerazione dell'importo relativo alla restituzione anticipata di mutui.

⁶ In tal senso prevedeva l'art. 3 del D.P.R. n. 421 del 1979 e l'art. 1 bis del D.L. n. 318/1986. Attualmente il TUEL riafferma lo stesso principio.

Per l'ipotesi in cui, infatti, tale posta venga contabilizzata separatamente rispetto alla quota capitale dell'anno di competenza, quale spesa, quindi, di carattere straordinario, e calcolata per la formazione dell'equilibrio di parte capitale,⁷ la situazione di pareggio corrente viene raggiunta con le quote di oneri di urbanizzazione e altre soluzioni che saranno di seguito esaminate.

In questo senso ha concluso il collegio dei revisori, dando atto dell'osservanza di quanto stabilito dall'art. 162, comma 1, del D.Lgs n. 267/2000.

Verificato che l'importo sopra richiamato, relativo alla restituzione anticipata di mutui, viene fatto rientrare tra le poste del titolo III (rimborso quota capitale di mutui e prestiti), ciò determina un disavanzo nella parte corrente, al quale corrisponde un forte avanzo nella formazione dell'equilibrio di parte capitale, generato dalla considerazione a tal fine delle entrate derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali (nell'ambito del titolo IV), il cui importo complessivo è stato utilizzato per finanziare la restituzione anticipata dei mutui.

Nella relazione tecnica al bilancio di previsione 2003 e 2004 e nel certificato di bilancio trasmesso al Ministero dell'Interno (per l'anno 2003), l'equilibrio di parte corrente viene raggiunto considerando non solo le spese per la restituzione anticipata dei mutui (inserite tra le quote di capitale di ammortamento dei mutui), ma anche le entrate in conto capitale che finanziano tali spese (derivanti da alienazioni patrimoniali).

Per quanto concerne la contabilizzazione delle poste in discussione, da una parte non sembra derivare da una norma inderogabile l'iscrizione delle spese per estinzione anticipata dei mutui nell'ambito delle quote di capitale di ammortamento dei mutui, mentre è indubbia la necessità dell'iscrizione delle entrate da alienazioni nel titolo IV, senza che si rintracci tuttavia nelle norme la possibilità di usare tali ultime entrate di parte capitale (in fase previsionale) per il finanziamento necessario a raggiungere l'equilibrio di parte corrente.

In ogni caso si rileva che a risultati differenziati si perviene semplicemente con una diversa contabilizzazione di medesime poste, permanendo, in ogni caso, la sostanza delle operazioni (alienazione di beni patrimoniali per finanziare l'estinzione anticipata di mutui).

Sull'esito della verifica si richiama l'attenzione dell'Amministrazione e del collegio dei revisori, in particolare per quanto concerne l'utilizzazione di criteri di

⁷ Nel dare atto che l'attuale struttura del bilancio di previsione non permette una distinzione tra le quote annuali e le "quote straordinarie" di rimborso prestiti, la Sezione si farà carico di segnalare il problema alla Sezione delle Autonomie, per una contabilizzazione di tali poste più chiara, immediata ed uniforme anche in riferimento alla verifica degli equilibri di bilancio.

contabilizzazione definiti e trasparenti, al fine di garantire che i documenti contabili possano assolvere la funzione informativa che è loro propria, innanzitutto nei confronti del Consiglio.

Passando ora ad una disamina più dettagliata, dalla tabella sopra riportata emerge che le entrate correnti (titolo I, II e III) sono più che sufficienti alla copertura delle spese correnti (titolo I); ben poco, rimane, comunque, per un eventuale finanziamento di investimenti con le entrate correnti.

Considerando, invece, oltre alle spese del titolo I, anche le quote di capitale per ammortamento di mutui e prestiti obbligazionari, emerge che sono necessarie altre risorse per garantire l'equilibrio di parte corrente.

Tra tali poste rientra l'avanzo di amministrazione, applicato all'equilibrio del bilancio 2004, secondo quanto consentito dagli artt. 186 e 187 del Tuel.

Desta forti dubbi, invece, l'utilizzazione di altre due tipologie di entrate in conto capitale (derivanti da alienazioni di beni immobili) o qualificate come tali (quote delle entrate derivanti dagli oneri di urbanizzazione). Queste ultime, come si è già evidenziato, pur essendo contabilizzate, in passato, tra le entrate in conto capitale, potevano essere destinate, per espressa previsione normativa, alle spese correnti, seppure esclusivamente nella misura del 30% del totale.

Tabella n. 2.

(valori in euro)

Oneri di urbanizzazione Utilizzo per finanziamento del bilancio corrente- previsione		
Anno	Importo previsto	% destinazione
2002	720.457,37	78,85
2003	2.108.000,00	29,65
2004	950.000,00	100,00

Fonte: Corte dei conti su i seguenti documenti del Comune di Fiesole: Bilancio di previsione; relazione previsionale e programmatica; relazione tecnica; PEG.

Come risulta dalla tabella sopra riportata, tali entrate, nel 2004, vengono usate nell'intero importo al fine di garantire l'equilibrio di parte corrente. Ciò che, come si è visto, ne suggerirebbe la contabilizzazione di parte corrente.

Altri dubbi sussistono per l'esercizio 2002, le cui previsioni di bilancio applicano all'equilibrio di parte corrente un importo di tali entrate superiore al limite del 30% del totale delle stesse, che per previsione normativa, possono essere destinate a spese per manutenzione ordinaria e, quindi, essere applicate all'equilibrio di parte corrente.

Per il 2003, invece, risulta rispettato il limite del 30%. Suscita qualche dubbio, tuttavia, la previsione di un importo di molto maggiore rispetto agli altri anni, così rimanendo pressoché costante nel tempo la somma disponibile in concreto.

Vista infatti la funzione svolta da tali entrate e la relativa natura di entrate straordinarie, appare determinante analizzare le modalità di quantificazione del loro ammontare nelle previsioni di bilancio, al fine di accertare se ed in quale misura la programmazione è stata improntata ai principi di congruità e prudenza.

Dagli atti esaminati non è stata rintracciata alcuna motivazione della ripartizione delle entrate in argomento tra il finanziamento delle spese correnti e delle spese per investimenti.

Con riferimento alla relativa quantificazione, per il 2002 manca l'indicazione di qualsiasi criterio utilizzato, mentre per il 2003 la relazione tecnica del servizio di contabilità al bilancio di previsione indica gli elementi sulla base dei quali la stessa è stata effettuata: attuazione dei piani urbanistici, andamento degli stanziamenti e degli accertamenti corrispondenti relativi agli esercizi precedenti, considerazione delle convenzioni in atto con i privati per la compensazione tra oneri di urbanizzazione e opere realizzate. Non viene tuttavia fornita una spiegazione plausibile della notevole crescita dell'importo previsto per tale esercizio; il riferimento agli accertamenti degli esercizi precedenti non sembra trovare riscontro, infatti, nella somma accertata in sede di consuntivo per l'anno 2002 (776.643 euro).

Altra posta utilizzata per finanziare la differenza tra entrate e spese, almeno per il 2003-2004 risulta essere un'entrata del titolo IV, definita quale entrata da alienazione di beni immobili per il finanziamento del trasporto pubblico locale (seppure non sia evidenziato nel bilancio di previsione 2002, tuttavia tale entrata risulta poi dai dati del rendiconto relativo allo stesso esercizio).

Al riguardo si richiama l'attenzione dell'Amministrazione comunale sulla impossibilità di usare, per garantire l'equilibrio di parte corrente, entrate in conto capitale per le quali non è prevista alcuna eccezione normativa all'ordinario utilizzo (spese in conto capitale), così come stabilito dall'art. 162 del TUEL.

La tabella seguente riporta i dati dell'equilibrio di parte capitale e deve essere letta in stretta correlazione con la tabella relativa all'equilibrio di parte corrente. Anzitutto, infatti, dalle entrate vanno sottratte quelle applicate all'equilibrio di parte corrente, utilizzando i medesimi criteri sui quali si ritiene di fondare la relativa ricostruzione: di conseguenza, si ottiene un avanzo o un pareggio a secondo delle regole di contabilizzazione usate.

Tabella n. 3.

(valori in euro)

Equilibrio di parte capitale - previsione			
	2002	2003	2004
Entrate Titolo IV e V (cat. 3 e 4)	10.072.458,90	11.648.865,00	16.402.000,00
Spese Titolo II	9.504.356,31	6.781.365,00	12.710.000,00
Differenza	568.102,59	4.867.500,00	3.692.000,00
Utilizzo differenza:			
Quota oneri di urbanizzazione destinati al bilancio corrente	-568.102,59	-625.500,00	-950.000,00
Alienazione beni immobili per finanziamento TPL	-	-242.000,00	-242.000,00
Alienazione beni immobili per finanziamento estinzione anticipata mutui	-	-4.000.000,00	-2.500.000,00
Differenza	0,00	0,00	0,00

Fonte: Corte dei conti sui seguenti documenti del Comune di Fiesole: Bilancio di previsione; relazione previsionale e programmatica; relazione tecnica; PEG.

Al di là di considerazioni sulle regole di contabilizzazione e tentando una prima valutazione dei dati, emerge con immediatezza che in tutto il periodo considerato non sono state mai utilizzate entrate correnti per finanziare gli investimenti e che quote considerevoli delle entrate in conto capitale sono state piuttosto destinate non tanto a spese d'investimento, quanto a operazioni relative alla gestione dei debiti pregressi.

Dalla tabella seguente emerge che le spese in conto capitale hanno trovato nell'indebitamento la principale fonte di finanziamento, con un'incidenza percentuale che segue un andamento decrescente; ciò pare corrispondere all'intenzione, dichiarata dall'Amministrazione in sede di programmazione, di ridurre l'esposizione debitoria dell'ente. Tale andamento sembra essere compensato, almeno in parte, nel 2003 dall'aumento previsionale delle entrate per oneri di urbanizzazione e nel 2004 dall'applicazione dell'avanzo di amministrazione.

Tabella n. 4.

(valori in euro)

Finanziamento spese in conto capitale - Previsione						
Incidenza percentuale						
Entrate	2002		2003		2004	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Alienazioni patrimoniali - Titolo IV, categoria 1	222.076,47	2,34	25.000,00	0,37	25.000,00	0,20
Trasferimenti di capitale da Stato, Regioni o altri enti - Titolo IV, categorie 2, 3 e 4	550.026,59	5,79	112.357,00	1,66	-	-
Oneri Tit. IV cat. 5	152.354,78	1,60	1.482.500,00	21,86	-	-
Riscossione di crediti Tit. IV cat. 6	-	-	-	-	7.800.000,00	61,37
Mutui e BOC - Titolo V, categoria 3 e 4	8.579.898,47	90,27	5.161.508,00	76,11	4.885.000,00	38,43
Avanzo di amministrazione applicato e/o avanzo della gestione corrente	-	-	-	-	-	-
Totale Tit. II spesa	9.504.356,31	100,00	6.781.365,00	100,00	12.710.000,00	100,00

Fonte: Corte dei conti sui seguenti documenti del Comune di Fiesole: Bilancio di previsione; relazione previsionale e programmatica; relazione tecnica; PEG.

L'equilibrio, comunque formato, deve essere mantenuto nel corso di tutto l'esercizio, in quanto la corretta ed economica utilizzazione delle risorse finanziarie è presupposto per la costante prevenzione di situazioni patologiche.

Per il monitoraggio dello stato di attuazione sull'andamento della gestione, attraverso la verifica dello stato di attuazione dei programmi e del permanere degli equilibri di bilancio, non risulta che il Comune abbia stabilito una periodicità diversa da quella minima prevista dall'art. 193 del TUEL (almeno una volta l'anno e comunque entro il 30 settembre).

Di conseguenza, l'ente ha approvato entro il 30 settembre, per ciascuno degli esercizi considerati, delibere di verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio, che tuttavia appaiono spesso difficilmente leggibili e piuttosto generiche nella constatazione delle realizzazioni dei programmi, secondo la corrispondente dimensione finanziaria.

III.2 Analisi delle voci di bilancio

III.2.1 Analisi delle entrate

Nelle tabelle seguenti le entrate vengono riportate separatamente per titoli e quindi accorpate in modo da evidenziare e raffrontare le entrate correnti e le entrate in conto capitale nonché le entrate proprie e quelle derivate.

Tabella n. 5.

(valori in euro)

Previsioni: entrate					
	2002	2003		2004	
	importo	importo	scostamento 2003/2002	importo	scostamento 2004/2003
Titolo I - Entrate tributarie	6.720.653,61	6.826.000,00	1,57	6.827.000,00	0,01
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti	3.139.507,40	1.138.680,00	-63,73	1.175.991,00	3,28
Titolo III - Entrate extratributarie	2.718.112,68	2.935.039,00	7,98	2.923.439,00	-0,40
Totale entrate correnti	12.578.273,69	10.899.719,00	-13,34	10.926.430,00	0,24
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	1.492.560,43	6.487.357,00	334,65	11.517.000,00	77,53
Titolo V - Entrate per accensione di prestiti	11.162.182,97	14.925.486,49	33,71	7.385.000,00	-50,52
Totale entrate in conto capitale	12.654.743,40	21.412.843,49	69,20	18.902.000,00	-11,73
Titolo VI - Entrate da servizi per conto di terzi	2.286.871,15	7.087.000,00	209,90	4.327.000,00	-38,94
Totale	27.519.888,24	39.399.562,49	43,17	34.155.430,00	-13,31

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

Emerge con immediatezza che le entrate correnti rimangono sostanzialmente invariate nelle previsioni del biennio 2003-2004, riducendosi tuttavia rispetto al 2002.

Dalla tabella successiva, emerge che tale riduzione è da attribuire principalmente alle entrate derivate (titolo II) e trova giustificazione nella contabilizzazione tra queste, ancora nel 2002, della compartecipazione IRPEF.

Tabella n. 6.

(valori in euro)

Analisi delle entrate proprie e derivate – previsione

TITOLO	2002			2003			2004		
	importo previsto	entrate proprie	entrate derivate	importo previsto	entrate proprie	entrate derivate	importo previsto	entrate proprie	entrate derivate
Titolo I - Entrate tributarie	6.720.653,61	6.720.653,61	-	6.826.000,00	6.826.000,00	-	6.827.000,00	6.827.000,00	-
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti	3.139.507,40	-	3.139.507,40	1.138.680,00	-	1.138.680,00	1.175.991,00	-	1.175.991,00
Titolo III - Entrate extratributarie	2.718.112,68	2.718.112,68	-	2.935.039,00	2.935.039,00	-	2.923.439,00	2.923.439,00	-
Totale entrate correnti	12.578.273,69	9.438.766,29	3.139.507,40	10.899.719,00	9.761.039,00	1.138.680,00	10.926.430,00	9.750.439,00	1.175.991,00
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	1.492.560,43	942.533,84	550.026,59	6.487.357,00	6.375.000,00	112.357,00	11.517.000,00	3.717.000,00	7.800.000,00
Titolo V - Entrate per accensione di prestiti	11.162.182,97	-	11.162.182,97	14.925.486,49	-	14.925.486,49	7.385.000,00	-	7.385.000,00
Totale entrate in c/capitale	12.654.743,40	942.533,84	11.712.209,56	21.412.843,49	6.375.000,00	15.037.843,49	18.902.000,00	3.717.000,00	15.185.000,00
Titolo VI - Entrate da servizi per conto di terzi	2.286.871,15	-	2.286.871,15	7.087.000,00	-	7.087.000,00	4.327.000,00	-	4.327.000,00
Totale generale	27.519.888,24	10.381.300,13	17.138.588,11	39.399.562,49	16.136.039,00	23.263.523,49	34.155.430,00	13.467.439,00	20.687.991,00

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

A tale riduzione non ha tuttavia corrisposto un aumento nella stessa misura delle entrate proprie (titoli I e III), che hanno subito un aumento molto limitato.

Il rapporto tra entrate proprie ed entrate correnti, che serve a calcolare l'autonomia finanziaria dell'ente, intesa quale capacità dello stesso di finanziarsi con le risorse che affluiscono per merito delle politiche tributarie e tariffarie adottate, è piuttosto alto e comunque in crescita rispetto al 2002, passando dal 75,04 % di quest'ultimo esercizio all'89,55 % e all'89,24 % rispettivamente del 2003 e 2004.

Volendo analizzare tale capacità e la relativa congruenza della programmazione dell'ente, appare utile riportare la tabella seguente, che calcola l'incidenza percentuale delle principali entrate proprie.

Tabella n. 7.

(valori in euro)

Autonomia finanziaria previsione: incidenza delle principali entrate proprie sul totale entrate proprie (Tit. I e III)						
Denominazione	2002		2003		2004	
	Previsioni	% su totale entrate proprie	Previsioni	% su totale entrate proprie	Previsioni	% su totale entrate proprie
ICI ⁽¹⁾ (Tit. I - cat. 1 - Risorsa 20):	3.191.703,63	33,81	3.192.000,00	32,70	3.160.000,00	32,41
Cap. 18440 - Ordinaria	3.047.095,00	32,28	3.047.000,00	31,22	-	-
Cap. 24300 - Recupero evasione	144.607,93	1,53	145.000,00	1,49	-	-
Addizionale comunale IRPEF ⁽¹⁾ (Tit. I cat. 1 - Risorsa 105 - cap. 18540)	1.092.306,34	11,57	1.085.000,00	11,12	1.142.000,00	11,71
Compartecipazione IRPEF (Tit. I cat. 1 - Risorsa 110 cap. 18550)	-	-	2.253.000,00	23,08	2.248.000,00	23,06
Tassa raccolta e trasporto rifiuti (Tit. I cat. 1 Risorsa 220 - cap. 18580)	1.957.371,65	20,74	9.091,00	0,09	-	-
Altre Tit. I	479.271,99	5,08	286.909,00	2,94	277.000,00	2,84
Proventi da contravvenzioni (Tit. III cat. 1 - Risorsa 1620 - cap. 20480)	1.291.142,25	13,68	1.335.000,00	13,68	1.340.000,00	13,74
Proventi di servizi pubblici (Tit. III cat. I)	1.099.536,75	11,65	1.083.731,00	11,10	991.149,00	10,17
Altri proventi Tit. III:						
- cat. 2 (proventi da beni)	65.073,57	0,69	62.758,00	0,64	221.895,00	2,28
- cat. 3 (interessi attivi)	30.987,41	0,33	30.000,00	0,31	150.000,00	1,54
- cat. 5 (proventi diversi)	231.372,70	2,45	423.550,00	4,34	220.395,00	2,26
Totale entrate proprie	9.438.766,29	100,00	9.761.039,00	100,00	9.750.439,00	100,00

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

Note: (1) Aliquote invariate

Le previsioni relative all'ICI, che costituisce la parte prevalente di tali entrate, seguono un andamento leggermente decrescente; nella valutazione del dato bisogna considerare la scelta dell'Amministrazione di mantenere invariate le corrispondenti aliquote.

La tassa relativa alla raccolta e trasporto rifiuti costituiva fino al 2002 la seconda fonte delle risorse proprie del Comune, la cui sostituzione con la tariffa a

partire dal 2003 avrebbe creato una sicura riduzione delle entrate proprie se non fosse stata contabilizzata tra queste ultime entrate, proprio a partire dal 2003, la compartecipazione IRPEF.

Una buona percentuale di tali entrate è poi costituita dai proventi da contravvenzioni, la cui incidenza è maggiore anche dell'addizionale IRPEF e sul cui importo, che si mantiene sostanzialmente costante nel tempo, l'ente mantiene una certa libertà di manovra.

Per quanto concerne le entrate in conto capitale, dalla tabella generale emerge che per le stesse è previsto un notevole aumento nel 2003, da attribuire ad alienazioni patrimoniali ed emissione BOC.

III.2.2 Analisi delle spese

Anche per le spese si riporta di seguito una tabella con i relativi importi per titoli.

Tabella n. 8.

(valori in euro)

Previsioni: spese					
Titolo	2002	2003		2004	
	importo	importo	scostamento 2003/2002	importo	scostamento 2004/2003
Titolo I - Spese correnti	11.947.766,58	10.502.810,00	-12,09	10.803.384,00	2,86
Titolo II - Spese in conto capitale	9.504.356,31	6.781.365,00	-28,65	12.710.000,00	87,43
Titolo III - Spese per rimborso prestiti	3.780.894,20	13.264.409,00	250,83	6.455.046,00	-51,34
Titolo IV - Spese per servizi in conto terzi	2.286.871,15	7.087.000,00	209,90	4.327.000,00	-38,94
Totale	27.519.888,24	37.635.584,00	36,76	34.295.430,00	-8,87

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

Le previsioni di spesa corrente seguono un andamento disomogeneo nel periodo considerato, con una notevole battuta d'arresto nel 2003 ed un lieve aumento nell'anno successivo.

Ciò appare difficilmente spiegabile alla luce del fatto che tali spese sono caratterizzate di norma da componenti rigide difficilmente riducibili nel breve periodo.

Le variazioni intervenute negli anni dal 2002 al 2004 sono riepilogate nella tabella seguente.

Tabella 9

Quadro generale di classificazione delle spese correnti – Previsioni												
ANNO	Int. 1 Personale	Int. 2 Acquisto beni di consumo	Int. 3 Prestazione di servizi	Int. 4 Utilizzo beni di terzi	Int. 5 Trasferimenti	Int. 6 Interessi passivi	Int. 7 Imposte e tasse	Int. 8 Oneri straordinari	Int. 9 Ammortamento di esercizio	Int. 10 Fondo svalutazione crediti	Int. 11 Fondo di riserva	Totale
2002	3.254.545,00	410.726,00	6.090.845,00	146.982,00	607.189,00	1.173.472,00	226.550,00	1.032,00	-	-	36.362,00	11.947.703,00
2003	3.315.619,00	247.638,00	4.418.818,00	129.850,00	680.610,00	1.417.598,00	248.172,00	2.500,00	-	-	42.005,00	10.502.810,00
2004	3.407.492,00	326.700,00	4.755.915,00	154.500,00	749.985,00	1.115.301,00	256.427,00	3.500,00	-	-	33.564,00	10.803.384,00

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

Per le spese in conto capitale la disomogeneità delle previsioni può essere collegata in parte alla natura delle stesse ed ai relativi procedimenti di gestione, in parte alle scelte dell'ente sulle proprie politiche d'investimento.

Ai fini della valutazione di tale andamento appare utile evidenziare le spese per investimenti diretti dell'ente, calcolate sottraendo dall'importo complessivo delle entrate in conto capitale le spese per trasferimenti di capitale, le partecipazioni azionarie e le spese per concessioni di crediti, così come riportate nella tabella seguente.

Tabella n. 10

(valori in euro)

Analisi spese in c/capitale - Previsione						
Tipologia spese	2002		2003		2004	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Spesa per investimenti diretti - Titolo II al netto di intervento 7, 8 e 10	9.256.457,00	97,39	6.491.365,00	95,72	4.710.000,00	37,06
Spesa per trasferimenti di capitale (int. 7)	222.076,47	2,34	290.000,00	4,28	200.000,00	1,57
Spese per partecipazioni azionarie (int. 8)	25.822,84	0,27	-	-	-	-
Spese per concessioni di crediti (int. 10)	-	-	-	-	7.800.000,00	61,37
Totale titolo II	9.504.356,31	100,00	6.781.365,00	100,00	12.710.000,00	100,00

Fonte: Corte dei conti sui seguenti documenti del Comune di Fiesole: Bilancio di previsione; relazione previsionale e programmatica; relazione tecnica; PEG.

L'andamento delle previsioni relative a spese per investimenti diretti dell'ente è decrescente sia in valore percentuale e, soprattutto, in valore assoluto, praticamente dimezzandosi nel 2004 rispetto al 2002: ciò fornisce un dato molto importante ai fini della valutazione delle politiche dell'ente in sede di programmazione.

Dalla tabella emerge che, vista l'evoluzione degli investimenti diretti, la disomogeneità di previsione dell'importo complessivo delle spese in conto capitale dipende dalla previsione di un elevato importo per concessione di crediti nel 2004, di cui la documentazione contabile posta a disposizione di quest'ufficio non offre alcun dato in ordine al destinatario, alla fonte di finanziamento (inserita per un identico importo nella corrispondente parte delle entrate) e alla relativa motivazione.

CAPITOLO IV

ANALISI DEL RENDICONTO E RISULTATI DELLA GESTIONE

Al fine di valutare la gestione delle proprie risorse da parte dell'ente si è proceduto all'analisi dei dati del consuntivo verificando, anzitutto, i relativi andamenti e, quindi, la percentuale di entrate riscosse rispetto a quelle accertate e di spese pagate a fronte di quelle impegnate.

I dati del consuntivo vengono, poi, posti a raffronto con gli omologhi dati di preventivo, separatamente per gli stanziamenti originari del bilancio e le previsioni assestate, facendo così rilevare gli scostamenti dei risultati della gestione rispetto ai dati della programmazione al fine di valutare la congruenza di quest'ultima.

In via preliminare è apparso utile analizzare l'equilibrio di bilancio a consuntivo, ponendolo a raffronto con i dati del bilancio di previsione, mantenendo le stesse modalità di formazione già esaminate e valutate.

Tabella n. 11

(valori in euro)

Equilibrio di parte corrente - Consuntivo		
	2002	2003
Entrate ⁽¹⁾ Titolo I-II-III	12.674.790,77	11.664.200,21
Spese correnti ⁽²⁾ Titolo I	12.133.209,43	10.962.183,06
Quota capitale ammortamento mutui e prestiti obbligazionari - Titolo III di cui:	6.576.587,48	1.241.685,32
* quota annua	1.082.330,92	1.241.685,32
* quota estinzione anticipata mutui	5.494.256,56	-
Differenza	-6.035.006,14	-539.668,17
Copertura differenza:		
Quota oneri urbanizzazione Tit. IV	728.858,50	580.287,32
Alienazione beni immobili per il finanziamento del TPL - Tit. IV	225.000,00	259.069,55
Alienazione beni immobili per estinzione anticipata mutui - Tit. IV	4.067.226,40	-
Emissione Boc per estinzione anticipata mutui Tit. V	1.427.030,16	-
Applicazione avanzo	-	319.574,00
Differenza (Avanzo di gestione)	413.108,92	619.262,70

Fonte: Corte dei conti sui seguenti documenti del Comune di Fiesole: rendiconto, relazione illustrativa dei dati consuntivi, relazione tecnica.

(1) Per le entrate si prende in considerazione la fase dell'accertamento.

(2) Per le spese si prende in considerazione la fase dell'impegno.

Rimanendo, anche a consuntivo, le spese del titolo I sostanzialmente coperte dalle entrate correnti, si evidenzia con immediatezza un avanzo di gestione sia per il 2002 che per il 2003.

Il problema maggiore di comprensione dei dati riportati in tabella concerne la quota capitale di ammortamento dei mutui e prestiti obbligazionari, in quanto la somma relativa all'estinzione anticipata del mutuo non appare più nel consuntivo 2003, in corrispondenza ai dati di bilancio dello stesso esercizio, ma, maggiorata, nel rendiconto 2002.

Ciò sembra significare, in mancanza di altre notizie da parte dell'Amministrazione, da una parte che le corrispondenti operazioni sono state, nel 2002, non previste ma poi realizzate nello stesso esercizio (mediante delibere di variazione di cui quest'ufficio non ha preso visione), e, al contrario, nel 2003, sono state previste nei documenti di programmazione ma non effettivamente realizzate, come si evince dal rendiconto.

Si richiama sul punto l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità della completezza, correttezza e congruenza della programmazione.

Anche per l'equilibrio di parte capitale a consuntivo, si evidenzia come in realtà le spese per investimenti siano inferiori alle entrate in conto capitale (tit. IV e V). In particolare, nel 2002, si evidenzia una consistente differenza (nuove entrate derivanti da alienazioni patrimoniali ed emissione BOC) destinata a estinguere mutui preesistenti.

Tabella n. 12

(valori in euro)

Equilibrio di parte capitale - Consuntivo		
	2002	2003
Entrate ⁽¹⁾ Titolo IV e V (cat. 3 e 4)	15.557.698,22	8.469.158,44
Spese ⁽²⁾ Titolo II	9.144.783,16	7.752.801,57
Differenza	6.412.915,06	716.356,87
Utilizzo differenza:		
Quota oneri di urbanizzazione destinati al bilancio corrente	-728.858,50	-580.287,32
Alienazione beni immobili per finanziamento TPL	-225.000,00	-259.069,55
Alienazione beni immobili per finanziamento estinzione anticipata mutui	-4.067.226,40	-
Emissione Boc per estinzione anticipata mutui	-1.427.030,16	-
Applicazione avanzo	35.200,00	123.000,00
Differenza	0,00	0,00

Fonte: Corte dei conti sui seguenti documenti del Comune di Fiesole: rendiconto, relazione illustrativa dei dati consuntivi, relazione tecnica.

⁽¹⁾ Per le entrate si prende in considerazione la fase dell'accertamento.

⁽²⁾ Per le spese si prende in considerazione la fase dell'impegno.

Seguendo l'ordine del capitolo precedente, si esamineranno di seguito separatamente le entrate e le spese.

Nella tabella di seguito riportata si evidenzia, anzitutto, che la riduzione delle entrate complessivamente considerate, relativa al 2003, concerne in misura

maggiore le riscossioni (rispetto agli accertamenti) ed è dovuta, per la parte preponderante, alle entrate dei titoli IV e V e, in misura minore, a quelle del titolo VI e alle entrate tributarie; crescente si presenta, invece, l'andamento delle entrate correnti derivate e delle entrate extratributarie.

Tabella n. 13

(valori in euro)

Entrate - Risultato della gestione

Titolo	Accertamenti			Riscossioni			Capacità di gestione		
	2002	2003	% scostamento 2003/2002	2002	2003	% scostamento 2003/2002	% riscossioni su accertamenti		
							2002	2003	% scostamento 2003/2002
I Entrate tributarie	8.882.113,38	7.020.650,65	-20,96	5.925.130,72	4.224.932,33	-28,69	66,71	60,18	-9,79
II Entrate derivanti da contributi e trasferimenti	1.113.097,09	1.126.311,70	1,19	860.520,85	882.448,33	2,55	77,31	78,35	1,35
III Entrate extratributarie	2.679.580,30	3.517.237,86	31,26	2.365.387,10	2.490.071,59	5,27	88,27	70,80	-19,80
IV Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti	5.337.289,90	2.225.522,99	-58,30	3.776.890,90	859.649,85	-77,24	70,76	38,63	-45,41
V Entrate da accensione prestiti	17.001.911,17	7.863.170,00	-53,75	10.618.989,47	3.074.646,32	-71,05	62,46	39,10	-37,39
VI Entrate da servizi per c/ terzi	6.184.807,57	4.768.245,57	-22,90	6.126.577,89	4.406.480,20	-28,08	99,06	92,41	-6,71
Totale	41.198.799,41	26.521.138,77	-35,63	29.673.496,93	15.938.228,62	-46,29	72,03	60,10	-16,56

Fonte: Corte dei conti sui dati del rendiconto del Comune di Fiesole.

La tabella riporta, altresì, la capacità di gestione delle entrate da parte del Comune, in termini di velocità di riscossione e, allo stesso tempo, di valutazione del grado di efficacia dell'attività degli uffici preposti alla riscossione di tali risorse.

La notevole riduzione della percentuale di riscossione rispetto agli accertamenti delle entrate dei titoli IV e V è in parte spiegabile con la natura delle operazioni, mentre più difficile è motivare l'analogo diminuzione delle entrate proprie.

La tabella successiva riporta la capacità di programmazione dell'ente, intesa come rapporto tra gli accertamenti e le previsioni iniziali di bilancio, alle quali bisogna far riferimento per valutare la capacità di corretta programmazione dell'ente, non sembrando a ciò sufficiente il raffronto con le previsioni assestate.

Tabella n. 14

(valori in euro)

Entrate - Raffronto tra previsioni e risultati della gestione

Titolo	2002			2003			Capacità di programmazione			
	previsioni iniziali	previsioni asstate	accertamento rendiconto	previsioni iniziali	previsioni asstate	accertamento rendiconto	2002		2003	
							% scostamento accert./previs. iniziali	% scostamento accert./previs. asstate	% scostamento accert./previs. iniziali	% scostamento accert./previs. asstate
I Entrate tributarie	6.720.653,61	8.819.466,61	8.882.113,38	6.826.000,00	6.991.580,00	7.020.650,65	32,16	0,71	2,85	0,42
II Entrate derivanti da contributi e trasferimenti	3.139.507,40	1.154.390,40	1.113.097,09	1.138.680,00	1.294.641,00	1.126.311,70	-64,55	-3,58	-1,09	-13,00
III Entrate extratributarie	2.718.112,68	2.654.289,68	2.679.580,30	2.935.039,00	3.057.635,00	3.517.237,86	-1,42	0,95	19,84	15,03
IV Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti	1.492.560,43	6.525.560,43	5.337.289,90	6.487.357,00	6.323.672,00	2.225.522,99	257,59	-18,21	-65,69	-64,81
V Entrate da accensione di prestiti	11.162.182,97	25.374.140,06	17.001.911,17	13.161.508,00	14.925.486,49	7.863.170,00	52,32	-33,00	-40,26	-47,32
VI Entrate da servizi per c/terzi	2.286.871,15	7.070.871,15	6.184.807,57	7.087.000,00	7.087.000,00	4.768.245,57	170,45	-12,53	-32,72	-32,72
Totale	27.519.888,24	51.598.718,33	41.198.799,41	37.635.584,00	39.680.014,49	26.521.138,77	49,71	-20,16	-29,53	-33,16

Fonte: Corte dei conti sui dati del bilancio di previsione e del rendiconto del Comune di Fiesole.

Per il 2002 il notevole aumento delle entrate (complessivamente considerate) accertate rispetto a quelle inizialmente previste, è da imputare in modo massiccio alle entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti, relative ad operazioni, di ingente importo, non programmate in bilancio ma soltanto con variazioni successive (per le quali questa Sezione non ha potuto acquisire copia delle relative delibere), nonché delle entrate del titolo VI.

La valutazione per difetto, riscontrata invece in sede previsionale per le entrate tributarie (la cui carente programmazione non è automaticamente imputabile all'ente) e la forte riduzione delle entrate del titolo II è probabilmente dovuta all'iniziale inserimento in quest'ultimo titolo della compartecipazione IRPEF, poi accertata in sede di consuntivo (e di previsioni assestate) nell'ambito del titolo I. Una buona capacità di programmazione si registra per quelle del titolo III.

Per il 2003 si registra che le entrate degli ultimi tre titoli seguono un andamento opposto a quello dell'esercizio precedente, essendo gli accertamenti notevolmente inferiori alle previsioni iniziali.

Al fine di comprendere meglio gli andamenti delle entrate correnti, appare interessante verificare la capacità di programmazione e di gestione delle principali entrate proprie dell'ente, analizzate nella tabella di seguito riportata.

Tabella n. 15

(valori in euro)

Gestione e capacità di programmazione delle principali entrate proprie (titoli I e III)

Denominazione	2002				2003			
	Accertamenti	Capacità di programmazione e-Scostamento % accertamenti su previsioni	Riscossioni	Capacità di gestione-Scostamento % riscossioni su accertamenti	Accertamenti	Capacità di programmazione e Scostamento % accertamenti su previsioni	Riscossioni	Capacità di gestione - Scostamento % riscossioni su accertamenti
ICI (Tit. I - cat. 1 - Risorsa 20)	3.100.012,18	-2,87	2.241.407,55	-27,69	3.199.439,34	0,23	1.643.786,65	-48,62
Addizionale comunale IRPEF (Tit. I cat. 1 - Risorsa 105)	1.060.306,34	-2,92	0	-100	1.284.963,93	18,42	78.363,93	-93,90
Compartecipazione IRPEF (Tit. I cat. 1 - Risorsa 110)	2.245.870,85	100	2.245.870,85	0	2.247.386,63	-0,24	2.247.386,63	0
Tassa raccolta e trasporto rifiuti (Tit. I cat. 1 Risorsa 220)	1.975.869,57	0,94	1.043.595,04	-47,18	26.747,18	194,21	0	-100
Altre Tit. I	500.054,44	4,33	394.257,28	-21,15	262.113,57	-8,64	255.395,12	-2,56
Proventi da contravvenzioni (Tit. III cat. 1 - Risorsa 1620)	1.194.581,73	-7,47	1.194.581,73	0	1.755.883,20	31,52	1.242.083,68	-29,26
Proventi di servizi pubblici (Tit. III cat. I)	1.135.599,92	3,27	843.970,76	-25,68	1.180.116,92	8,89	843.172,64	-28,55
Altri proventi Tit. III:								
- cat. 2 (proventi da beni)	61.741,96	-5,12	59.240,24	-4,05	59.175,43	-5,70	42.949,85	-27,42
- cat. 3 (interessi attivi)	23.432,94	-24,37	23.432,94	0	153.338,94	411,13	114.564,29	-25,28
- cat. 5 (proventi diversi)	264.223,75	14,19	244.161,43	-7,59	368.723,37	-12,94	247.301,13	-32,93
Totale entrate proprie	11.561.693,68	22,49	8.290.517,82	-28,29	10.537.888,51	7,95	6.715.003,92	-36,27

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

Nella tabella seguente è possibile esaminare la capacità di programmazione riferita alle entrate per oneri di urbanizzazione, le quali dipendono, nell'ammontare e nella relativa utilizzazione, dall'autonomia dell'ente.

Tabella n. 16

(valori in euro)

Oneri di urbanizzazione - Utilizzo per finanziamento bilancio corrente Raffronto preventivo-consuntivo						
Anno	PREVISIONI INIZIALI			RISULTATI DELLA GESTIONE - ACCERTAMENTI		
	Importo complessivo	Destinazione spese correnti	% destinazione spese correnti	Importo complessivo	Destinazione spese correnti	% destinazione spese correnti
2002	720.457,37	568.102,59	78,85	776.643,50	728.858,50	93,84
2003	2.108.000,00	625.500,00	29,67	580.287,32	580.287,32	100,00
2004	950.000,00	950.000,00	100,00	-	-	-

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

L'importo accertato a consuntivo risulta superiore nel 2002 e inferiore nell'anno successivo rispetto alle previsioni, senza apparente spiegazione; in ogni caso risulta superato il limite del 30% in entrambi gli anni, limite che sembra debba valere anche ai fini della destinazione effettiva delle risorse.

Passando alle spese, si riporta anzitutto la tabella dei risultati di gestione relativi separatamente ai singoli titoli delle stesse.

Tabella n. 17

(valori in euro)

Spese - Risultato della gestione

Titolo	Impegni			Pagamenti			Capacità di gestione		
							% pagamenti su impegni		
	2002	2003	% scostamenti 2003/2002	2002	2003	% scostamenti 2003/2002	2002	2003	% scostamenti 2003/2002
I Spese correnti	12.133.209,43	10.962.183,06	-9,65	9.118.094,59	8.436.316,27	-7,48	75,15	76,96	2,41
II Spese in conto capitale	9.144.783,16	7.752.801,57	-15,22	1.987.432,13	1.517.039,03	-23,67	21,73	19,57	-9,96
III Spese per rimborso di prestiti	13.358.090,33	2.861.219,87	-78,58	12.771.079,56	2.861.219,87	-77,60	95,61	100,00	4,60
IV Spese per servizi per c/terzi	6.184.807,57	4.768.245,57	-22,90	5.926.486,45	2.410.579,35	-59,33	95,82	50,55	-47,24
Totale	40.820.890,49	26.344.450,07	-35,46	29.803.092,73	15.225.154,52	-48,91	73,01	57,79	-20,84

Fonte: Corte dei conti su dati del rendiconto del Comune di Fiesole

La riduzione dell'importo complessivo del 2003 rispetto all'esercizio precedente concerne sia gli impegni che i pagamenti, diminuendo nello stesso esercizio anche la capacità media di gestione.

Gli scostamenti maggiori riguardano le spese per rimborso prestiti, la cui spiegazione potrebbe rintracciarsi nell'eccezionalità delle operazioni.

Per le spese correnti, anch'esse con andamento decrescente, si sottolinea, quale elemento positivo, un miglioramento della capacità di gestione nel biennio.

Nel valutare la capacità di programmazione dell'ente, che viene calcolata nella tabella seguente, si evince, in media, una sopravvalutazione delle spese in sede di previsioni assestate rispetto alle somme impegnate in entrambi gli esercizi considerati, seppure in misura differenziata.

Tabella n. 18

(valori in euro)

Spese - Raffronto tra previsioni e risultati della gestione

Titolo	2002			2003			Capacità di programmazione			
	Previsioni iniziali	Previsioni assestate	Impegni rendiconto	Previsioni iniziali	Previsioni assestate	Impegni rendiconto	2002		2003	
							% scostamento impegni/previsoni iniziali	% scostamento impegni/previsoni assestate	% scostamento impegni/previsoni iniziali	% scostamento impegni/previsoni assestate
I Spese correnti	11.947.766,58	12.533.766,58	12.133.209,43	10.502.810,00	11.312.254,00	10.962.183,06	1,55	-3,20	4,37	-3,09
II Spese in conto capitale	9.504.356,31	10.962.735,90	9.144.783,16	6.781.365,00	8.479.158,49	7.752.801,57	-3,78	-16,58	14,33	-8,57
III Spese per rimborso di prestiti	3.780.894,20	21.066.544,70	13.358.090,33	13.264.409,00	13.244.176,00	2.861.219,87	253,31	-36,59	-78,43	-78,40
IV Spese per servizi per c/terzi	2.286.871,15	7.070.871,15	6.184.807,57	7.087.000,00	7.087.000,00	4.768.245,57	170,45	-12,53	-32,72	-32,72
Totale	27.519.888,24	51.633.918,33	40.820.890,49	37.635.584,00	40.122.588,49	26.344.450,07	48,33	-20,94	-30,00	-34,34

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

I maggiori impegni rispetto alle previsioni iniziali dell'esercizio 2002 sono da imputare alle spese dei titoli III e IV, a causa di ingenti operazioni che, come più volte detto, pur avendo un impatto considerevole sulla gestione complessiva dell'ente, non sono state previste in bilancio.

Premesso che, per le spese correnti, come si è detto, emerge un andamento decrescente sia degli importi impegnati che delle previsioni iniziali, tendenzialmente sovrastimate, appare utile analizzare distintamente le poste che maggiormente incidono su tali andamenti.

Tabella n. 19

Quadro generale di classificazione delle spese correnti - Impegni												
ANNO	Int. 1 Personale	Int. 2 Acquisto beni di consumo	Int. 3 Prestazione di servizi	Int. 4 Utilizzo beni di terzi	Int. 5 Trasferimenti	Int. 6 Interessi passivi	Int. 7 Imposte e tasse	Int. 8 Oneri straordinari	Int. 9 Ammortamento di esercizio	Int. 10 Fondo svalutazione crediti	Int. 11 Fondo di riserva	Totale Titolo I
2002	3.147.425,03	254.651,51	6.796.706,24	141.871,66	598.207,27	968.172,45	225.311,06	864,21	-	-	-	12.133.209,43
2003	3.414.973,26	294.005,49	4.813.891,40	132.894,65	866.424,71	1.171.928,18	256.205,99	11.859,38	-	-	-	10.962.183,06

Fonte: Corte dei conti su dati del rendiconto del Comune di Fiesole

Dalla precedente tabella emergono alcuni dati significativi, che appare utile sintetizzare come segue.

Spese per il personale

Per quanto nella parte metodologica della presente relazione si fosse deciso di analizzare e valutare la spesa per il personale anche in relazione alle nuove forme di collaborazione ed alle consulenze, la mancanza di una contabilizzazione separata o, comunque, tale da consentire di conoscere i relativi importi, ha reso impossibile questa parte dell'analisi che, per la sua novità, sarebbe stata particolarmente interessante.

Tuttavia la significatività dei dati così calcolati va valutata tenendo conto della misura in cui i servizi sono gestiti da soggetti esterni, in quanto la spesa per il personale dovrebbe essere tanto più contenuta quanto maggiore è stata l'esternalizzazione dei servizi. Anzi, al riguardo, dalle relazioni previsionali e programmatiche esaminate risulta che l'affidamento all'esterno dei servizi avrebbe dovuto costituire un'occasione per la drastica riduzione della spesa per il personale. Al contrario, come si evince dalla tabella precedente, all'intervento 01, il costo del personale aumenta in termini assoluti e in rapporto alle entrate proprie (vedi tabella seguente), a fronte di una diminuzione numerica del personale in servizio.

Tabella 20 (valori in euro)

Incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti			
	2002	2003	2004 ⁽³⁾
Spese ⁽¹⁾ Titolo I - Int. 1 / Entrate ⁽²⁾ Titolo I-II-III	24,83	29,27	31,18
Numero dei dipendenti: ⁽⁴⁾	107	101	101
di cui: di ruolo	103	91	91
non di ruolo	4	10	10

Fonte: Corte dei conti su dati del rendiconto 2002 e 2003 e bilancio di previsione 2004 del Comune di Fiesole e Relazione Previsionale Programmatica 2003-2004.

⁽¹⁾ Per le spese vengono presi in considerazione gli impegni.

⁽²⁾ Per le entrate vengono presi in considerazione gli accertamenti.

⁽³⁾ Per l'esercizio 2004, il rapporto è calcolato sugli stanziamenti di previsione delle corrispondenti voci di bilancio.

⁽⁴⁾ Il numero dei dipendenti è tratto da : Es. 2002 RPP 2003 riferito al 31/12/2002; Es. 2003 RPP 2004 riferito al 31/12/2003; Es. 2004 RPP riferito al 31/12/2003.

Prestazioni di servizi

Come già emerso dall'esame dei dati a preventivo, l'evoluzione delle spese per prestazioni di servizi, anche a consuntivo, presenta una notevole riduzione nel 2003 rispetto al 2002, le cui motivazioni gestionali non sono immediatamente comprensibili nei documenti in possesso alla Sezione.

Una probabile spiegazione di tale diminuzione può essere ricondotta alla modifica del servizio "raccolta trasporto e smaltimento RSU" in quanto nel 2003 il comune ha provveduto alla trasformazione della tassa in tariffa e all'esternalizzazione del servizio. Dato che al nuovo gestore compete sia la riscossione della tariffa che la gestione del servizio stesso, in bilancio non sono più rilevate le corrispondenti poste.

Spese per interessi

Si evidenzia un aumento della quota interessi nel 2003 rispetto al 2002 nonostante l'operazione di estinzione anticipata di mutui che l'ente ha realizzato nell'esercizio 2002.

Per quanto concerne le spese in conto capitale, la relativa riduzione potrebbe ritenersi preoccupante se le stesse corrispondessero per l'intero importo agli investimenti dell'ente.

Tabella n. 21

(valori in euro)

Analisi spese in c/capitale - Consuntivo						
Tipologia spese	2002		2003		2004	
	importo	%	Importo	%	importo	%
Spesa per investimenti diretti - Titolo II al netto di intervento 7, 8 e 10	8.069.659,79	88,24	7.063.363,08	91,11	-	-
Spesa per trasferimenti di capitale (int. 7)	1.075.123,37	11,76	689.438,49	8,89	-	-
Spese per partecipazioni azionarie (int. 8)	-		-		-	-
spese per concessioni di crediti (int. 10)	-		-		-	-
Totale titolo II	9.144.783,16	100	7.752.801,57	100		

Fonte: Corte dei conti su dati del rendiconto del Comune di Fiesole.

CAPITOLO V
GESTIONE DEI RESIDUI

Verranno riportate di seguito le tabelle riepilogative della gestione residui passivi e attivi per gli anni 2002 e 2003, distinte per titoli.

Dall'osservazione dei dati relativi ai residui passivi, si registra, per i titoli I, III e IV in entrambi gli anni una percentuale di smaltimento superiore al 70%, mentre per il titolo II tale percentuale si riduce notevolmente in conseguenza della tipologia di spesa che, per sua natura, comporta tempi di realizzazione prolungati.

L'andamento delle poste può quindi essere definito positivo, sia in riferimento alla rideterminazione degli impegni che alla capacità di smaltimento delle relative poste, denotando così una buona capacità di previsione dei residui e complessivamente un'attenta gestione degli stessi.

Tabella n. 22

(valori in euro)

RISULTATO DI GESTIONE - RESIDUI PASSIVI

Titolo		anno 2002					anno 2003				
		Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Scostamenti %		Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Scostamenti %	
					Pagamenti /prev. def.	Pagamenti / impegni				Pagamenti /prev. def.	Pagamenti / impegni
		1	2	3	4 =(3/1)	5 = (3/2)	1	2	3	4 =(3/1)	5 = (3/2)
I	Spese correnti	2.317.612,91	2.239.234,63	1.784.277,60	76,98	79,68	3.470.071,87	3.446.512,86	2.507.848,70	72,27	72,76
II	Spese in conto capitale	6.947.539,35	6.942.486,24	2.864.810,25	41,23	41,26	11.235.027,02	11.163.293,40	4.079.293,59	36,30	36,54
III	Spese per rimborso di prestiti	1.727.898,84	1.727.898,29	1.727.898,29	100	100	587.010,77	587.010,77	587.010,77	100	100
IV	Spese per servizi per c/terzi	258.509,02	257.620,26	233.709,66	90,41	90,71	282.231,72	281.322,55	266.662,02	94,48	94,78
Totale		11.251.560,12	11.167.239,42	6.610.695,80	58,75	59,19	15.574.341,38	15.478.139,58	7.440.815,08	47,77	48,07

Fonte: Corte dei conti su dati rendiconto e relazione illustrativa dei dati di consuntivo

Tabella n. 23

(valori in euro)

RISULTATI DI GESTIONE - RESIDUI ATTIVI

Titolo	anno 2002					anno 2003				
	Previsioni definitive	Accertamenti	Riscossioni	Scostamenti %		Previsioni definitive	Accertamenti	Riscossioni	Scostamenti %	
				Riscossioni/ prev. def.	Riscossioni/ accetamenti				Riscossioni/ prev. def.	Riscossioni/ accetamenti
1	2	3	4 = (3/1)	5 = (3/2)	1	2	3	4 = (3/1)	5 = (3/2)	
I Entrate tributarie	2.450.700,99	2.396.813,33	2.120.292,35	86,51	88,46	3.233.503,64	3.154.758,15	2.861.385,33	88,49	90,70
II Entrate derivanti da contributi e trasferimenti	1.141.425,43	1.296.409,90	1.032.746,90	90,47	79,66	516.239,24	522.888,36	427.744,16	82,85	81,80
III Entrate extratributarie	476.188,30	493.777,24	401.008,67	84,21	81,21	406.961,77	416.717,33	372.176,74	91,45	89,31
IV Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti	104.515,82	103.907,96	15.192,85	14,53	14,62	1.649.114,11	1.589.320,59	1.329.428,42	80,61	83,64
V Entrate da accensione prestiti	6.969.817,52	6.969.044,06	3.081.307,00	44,20	44,21	10.270.658,76	10.258.729,46	3.337.744,76	32,49	32,53
VI Entrate da servizi per c/ terzi	144.142,75	114.650,99	89.743,83	62,26	78,27	83.136,84	82.986,12	73.704,52	88,65	88,81
Totale	11.286.790,81	11.374.603,48	6.740.291,60	59,71	59,25	16.159.614,36	16.025.400,01	8.402.183,93	51,99	52,43

Fonte: Corte dei conti su dati rendiconto e relazione illustrativa dei dati di consuntivo

Particolare attenzione va rivolta ai residui attivi, cui si riferisce la seconda tabella, in considerazione del fatto che mantenere in bilancio crediti difficilmente tramutabili in risorse finanziarie liquide, in contrasto con l'art. 228, comma 3 del TUEL, comporta una dilatazione ingiustificata dell'avanzo di amministrazione.

Come emerge dalla corrispondente tabella, anche per questa tipologia di residui, l'andamento è apparso abbastanza corretto, mostrando una percentuale di smaltimento per quasi tutti i titoli dell'entrata superiore all'80%, salvo che per i residui del titolo V, per il quale la percentuale più bassa è giustificabile con la tipologia di entrata, e per il titolo IV per il quale il dato viene corretto nell'anno 2003.

In relazione ai parametri di vetustà dei residui attivi, per i quali si rimanda alle considerazioni formulate nel documento di metodologia, e per quanto si può evincere dai dati forniti dal Comune di Fiesole (attraverso il presidente del collegio dei revisori con la tabella di seguito riportata), appaiono essere stati rispettati i limiti di 3/5 anni per la conservazione dei residui dei titoli I, II, III e IV e quello di 10 anni per i residui del titolo V.

Tabella n. 24

(valori in euro)

Rendiconto 2002 - Residui attivi 1999 e precedenti									
1	2	3	4	5	6	7	8 (4-5+6-7)	9	10 (4 su 8)
Titolo	Anno provenienza	Descrizione	Importo residui all'1/1/02	Incassato	Riaccertamenti	Insussistenti e inesigibili	Totale residuo da conservare	Motivazione	% sul totale conservare
2	1999 (Cap. 18720)	Ministero Interno Contrib. Ordinario	58.020,28	58.020,28		0	0		0
2	1999 (Cap. 18760)	Ministero Lavoro Fondo Occupazione	5.245,32	0		0	5.245,32	Ritardo trasferimento fondo	100%
3	1998 (Cap. 20200)	Proventi applicazione bollo virtuale	15.658,97	1.394,54		0	14.264,43	Il Bollo virtuale veniva pagato anticipatamente e conguagliato a fine anno. Con la vigente legge l'importo del bollo è stato sensibilmente ridotto o esentato. Per compensare l'anticipazione effettuata viene mantenuto il Residuo attivo	91%
3	1999 (Cap. 21680)	Ministero del tesoro Contributo Comitato Euro	51.645,69	51.645,69		0	0		0
4	1997 (cap. 21960)	Regione Toscana contributo parcheggi	607,82	0		607,82	0		0
4	1999 (Cap. 21980)	Regione Toscana assistenza sociale	59.793,52	0		0	59.793,52	Ritardo nell'erogazione del contributo di cui alla L.R.72/97	100%

Rendiconto 2003 - Residui attivi 1999 e precedenti									
11	12	13	14	15	16	17	18 (14-15+16-17)	19	20 (14 su 18)
Titolo	Anno provenienza	Descrizione	Importo residui al 1/1/03	Incassato	Riaccertamenti	Insussistenti e Inesigibili	Totale Residuo da conservare	Motivazione	% sul totale conservare
2	1999 (Cap. 18760)	Ministero Lavoro Fondo Occupazione	5.245,32	0		5.245,32	0		0
3	1998 (Cap. 20200)	Proventi applicazione bollo virtuale	14.264,43	2.044,44		0	12.219,99	Il Bollo virtuale veniva pagato anticipatamente e conguagliato a fine anno. Con la vigente legge l'importo del bollo è stato sensibilmente ridotto o esentato. Per compensare l'anticipazione effettuata viene mantenuto il Residuo attivo	86%
4	1999 (Cap. 21980)	Regione Toscana assistenza sociale	59.793,52	0		59.793,52	0		

Fonte: Collegio dei revisori del Comune di Fiesole

Nota: In riferimento al titolo V, il Collegio dei revisori dichiara l'inesistenza di residui attivi con permanenza superiore a 10 anni.

CAPITOLO VI

DEBITI FUORI BILANCIO

L'esame delle delibere di riconoscimento dei debiti fuori bilancio relative agli anni 2002-2003, rese disponibili a quest'ufficio in quanto allegate ai relativi rendiconti, ha evidenziato che sono stati riconosciuti, con le procedure di cui all'art. 194 del TUEL, debiti per complessivi 931.319,59 euro per il 2002 e per 229.438,49 euro per il 2003.

E' stato possibile verificare che i debiti riconosciuti derivano, almeno per la maggior parte, sicuramente da operazioni per le quali il suddetto art. 194 consente all'ente di agire al di fuori delle regole generali di gestione: procedure di occupazione e di espropriazione, acquisto di beni e servizi.

Rimane invece dubbia la possibilità di applicare la procedura in esame ai lavori di somma urgenza⁸ e ai debiti sorti da accordo bonario⁹, considerato che non rientrano espressamente tra le operazioni previste dall'art. 194 del TUEL.

Nel caso di accordo bonario, inoltre, non vengono esplicitati nella delibera le date di sottoscrizione dell'accordo e i motivi che hanno indotto l'ente alla relativa conclusione. Sarebbe forse stato opportuno, al riguardo, allegare alla delibera una relazione, a firma del direttore dei lavori o del responsabile unico del procedimento, espositiva dei fatti che hanno generato il contenzioso concluso con gli accordi.

Per quanto concerne l'acquisto di servizi¹⁰, dagli atti emerge una carente o, comunque, insufficiente motivazione in ordine alla necessità di agire al di fuori delle ordinarie regole di gestione. Nell'esercizio 2002 vengono ad esempio riconosciuti due debiti fuori bilancio, l'uno per conguagli di canoni stabiliti da convenzioni, l'altro per "saldo dovuto" per attività delegate svolte dalla ASL di Firenze per gli anni 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

In entrambe le fattispecie manca una esauriente dimostrazione dell'utilità e dell'arricchimento per l'ente, richiesti dalle norme.

Anche in ordine alla scelta del mutuo quale modalità di copertura di tutti i debiti riconosciuti, la generica affermazione dell'impossibilità di usare altre risorse appare tautologica, ritenendosi invece necessaria la specifica dimostrazione di tale impossibilità.

⁸ Delibera del Consiglio comunale n. 9 del 4/2/2002.

⁹ Delibera del Consiglio comunale n. 74 del 28/10/2002.

¹⁰ Delibere del Consiglio comunale n. 9 del 4/2/2002 e n. 74 del 28/10/2002.

Tutto ciò premesso, si richiama l'attenzione dell'ente e degli organi di revisione sul fatto che la gestione di ingenti somme in deroga a ordinarie procedure comporta il sottrarle alle garanzie offerte dall'attività di programmazione.

L'opportunità di limitare dette operazioni, che prima concerneva in particolare le spese correnti, ha assunto per queste ultime ora il significato di divieto imposto dal riformato art. 119 della Costituzione, laddove si intendesse ripianare gli eventuali debiti fuori bilancio con assunzione di mutui.

I casi esaminati si sottraggono al divieto, in quanto trattasi di debiti maturati antecedentemente all'8 novembre 2001, momento dal quale la riforma costituzionale ha vietato agli enti locali di assumere mutui per finanziare spese diverse dalle quelle d'investimento.

L'eccezionalità insita comunque nella natura delle procedure di riconoscimento di debiti fuori bilancio suggerisce all'ente maggiore attenzione nella relativa adozione e agli organi di controllo interno una verifica approfondita e accurata.

CAPITOLO VII

SERVIZI PUBBLICI LOCALI – GESTIONE E CONTROLLO

La riforma dei servizi pubblici, unitamente alle altre profonde modifiche che hanno interessato il nostro ordinamento, hanno modificato il ruolo degli enti locali da gestori dei servizi a organizzatori, regolatori e controllori degli stessi.

Tutto ciò richiede competenze non sempre presenti negli enti, soprattutto in quelli di dimensioni minori e, comunque, impone un ripensamento nell'organizzazione dell'amministrazione.

Il Comune di Fiesole ha da tempo effettuato la scelta di spostare la gestione dei servizi di competenza all'esterno della propria struttura, nell'intento di continuare a garantire il livello dei servizi già erogati e di renderli nel contempo più efficienti ed economici, diminuendo il relativo onere finanziario a proprio carico, anche attraverso la riduzione della spesa per il personale.

Già nella relazione tecnica e programmatica della Giunta al bilancio 2002 si esprime chiaramente l'intenzione di esternalizzare i servizi laddove possibile, anche al fine di un conseguente ridimensionamento dell'organico comunale.

Nelle relazioni previsionali e programmatiche al bilancio 2003 e al bilancio 2004 è espressa l'intenzione di ridefinire il rapporto di partnership con le aziende esterne, nella direzione di una scelta di governance al fine di garantire una migliore qualità dei servizi alla comunità locale, improntando i rapporti a maggiore razionalità e rigore e rendendo organico e non occasionale il rapporto tra il Comune e le aziende che gestiscono i servizi.

Tali affermazioni di principio hanno quale obiettivo dichiarato più prossimo la possibilità di disporre di personale professionalmente preparato nell'ottica del controllo più che della gestione del servizio: a tal fine la scelta di fondo è indirizzata verso uno stop del turn-over del personale a tempo indeterminato ed il ricorso a figure diverse e flessibili.

Alle intenzioni così dichiarate ha fatto seguito un affidamento di servizi all'esterno attraverso interventi che si sono susseguiti capillarmente nel tempo, seppure in mancanza di un disegno programmatorio complessivo e unitario.

Di tale scelta politica costituisce parte integrante sicuramente anche la consapevolezza della necessità di adeguare la propria struttura alle nuove forme gestionali e di predisporre un sistema di regolazione, programmazione e controllo dei servizi.

A tal fine è stato affidato un incarico di consulenza ad esperti esterni, che hanno redatto un primo studio sulla definizione di politiche di innovazione gestionale dei servizi pubblici locali e di esercizio delle funzioni amministrative da parte del Comune. Di seguito è stato elaborato un progetto di definizione di un "sistema di programmazione, analisi e controllo dei servizi esternalizzati", il cui obiettivo dichiarato è stato quello di definire una serie di strumenti utili all'ente per potenziare le funzioni di controllo sui servizi esternalizzati.

Di fatto tale ultimo studio, partendo dalla rilevazione e dall'analisi dei servizi comunali, è pervenuto all'elaborazione di un rapporto sulle aziende partecipate e sulla gestione affidata a soggetti esterni, nonché ad un'utile ricognizione del vigente sistema di controllo sugli stessi servizi.

L'individuazione di un nuovo sistema di controllo dei servizi esternalizzati è stata demandata ad una successiva fase, nell'ambito della quale tale individuazione deve essere effettuata in modo condiviso con tutti gli attori coinvolti.

La ricognizione contenuta in tale studio, risalente al 2002, e le notizie desunte dalle relazioni previsionali e programmatiche ai bilanci di previsione esaminati (in particolare con riferimento al 2004), hanno costituito la fonte dei dati utilizzati per le considerazioni di quest'ufficio.

Dagli allegati al bilancio risulta che 6 servizi sono gestiti da S.p.A. a partecipazione comunale, 16 servizi sono gestiti da altri soggetti esterni (concessionari) e un solo servizio è gestito da un'azienda comunale.

Dal rapporto dei consulenti (redatto nel 2002) emerge che ben 39 servizi sono gestiti all'esterno.

Lo scollamento dei dati riportati nella relazione previsionale e programmatica e nell'elaborato dei consulenti non sembra dovuto a profondi cambiamenti dell'assetto gestorio dei servizi, quanto piuttosto a diversità di rilevazione e classificazione, che andrebbero comunque opportunamente eliminate al fine di fornire agli organi comunali un quadro uniforme e completo della situazione reale.

In ogni caso risulta evidente l'ampiezza del fenomeno e la conseguente necessità che la gestione dei servizi venga correttamente inserita nel processo di programmazione e controllo dell'ente.

Per quanto concerne l'attività di programmazione, viene in considerazione anzitutto la programmazione finanziaria e la necessità che i documenti nei quali la stessa si esplicita vengano redatti in modo da fornire le opportune informazioni anche su tali gestioni, vista anche l'importanza che hanno per le finanze dell'ente, così come peraltro evidenziato nella metodologia seguita da questa Sezione.

L'inserimento delle scelte relative alla gestione dei servizi pubblici nel processo generale di programmazione presuppone l'esatta definizione delle risorse che l'ente intende erogare a tal fine, in quanto la valutazione sulla quantità e qualità dei servizi da assicurare ai cittadini non può prescindere dalle possibilità finanziarie dell'ente e dalle ricadute che su queste possono avere i diversi moduli gestionali.

Le necessarie valutazioni in termini di economicità relative all'erogazione dei servizi devono essere riferite anzitutto all'onere sostenuto dal Comune in rapporto al risultato che intende conseguire.

Invero la scelta di affidare il servizio all'esterno e di affidarlo ad un soggetto piuttosto che ad un altro richiederebbe sempre una valutazione in termini di economicità, basata sulla rilevazione dei costi del servizio erogato direttamente dall'ente e sul raffronto con gli oneri derivanti dall'affidamento ad un determinato gestore di un servizio quantitativamente e qualitativamente identico. La mancanza di una contabilità analitica per centri di costo, alla cui tenuta il Comune non è comunque obbligato, rende difficile tale compito.

Proprio al fine di assicurare una gestione più efficiente ed economica, nel rispetto delle regole della libertà di concorrenza e in ossequio agli obblighi di derivazione comunitaria, il nuovo sistema normativo impone in linea di principio l'obbligo dell'adozione delle procedure concorsuali ad evidenza pubblica per la scelta del gestore.

Al riguardo, al di là di considerazioni in ordine al rispetto, per i futuri affidamenti, delle nuove regole, stante anche il regime di transitorietà previsto da alcune di esse, è apparso opportuno comunque verificare quali siano state fino ad ora le procedure utilizzate dal Comune di Fiesole per l'affidamento dei vari servizi.

Dagli atti esaminati questa notizia non emerge con chiarezza, in quanto le relazioni previsionali e programmatiche distinguono soltanto tra servizi gestiti da aziende speciali, servizi gestiti da società partecipate e servizi gestiti in concessione, senza far riferimento all'atto di affidamento.

I rapporti tra Comune e gestore risultano in genere regolamentati da convenzioni, concessioni (non meglio definite) o da contratti di appalto; raramente sembra siano stati stipulati i nuovi contratti di servizio, anche perché in genere si tratta di servizi affidati prima della riforma.

Potrebbero determinare confusione sul punto le distinzioni presentate nello studio, nell'ambito delle "forme di gestione", tra concessione, convenzione, appalto, società mista, affidamento e azienda speciale, effettuando una commistione tra forme di affidamento (diretto o a seguito di gare), natura dei gestori (soggetti

privati, aziende speciali, società a partecipazione comunale e/o pubblica, società miste, società a partecipazione del tutto privata) e atto che regola i rapporti tra ente committente e gestore (concessione, appalto, contratto di servizio, ecc).

La chiarezza sul punto appare necessaria anche al fine di un'analisi corretta del sistema dei controlli.

Al riguardo appare opportuno distinguere i controlli relativi all'erogazione del servizio, che incidono sul gestore indipendentemente dalla sua natura e che dovrebbero essere previsti nel contratto in relazione ai vincoli di servizio e garantiti da apposite previsioni di obblighi informativi del contraente/gestore, dai controlli sull'attività delle società partecipate dal Comune, da esercitare in ordine alla convenienza della partecipazione stessa.

Dai dati desumibili dagli atti esaminati, non risulta istituita alcuna struttura deputata ai controlli sulla gestione dei servizi esternalizzati.

La conclusione viene confermata dal monitoraggio eseguito dai consulenti, dal quale emerge che l'Assessorato ed il servizio competente per materia sono individuati rispettivamente quali "organo istituzionale" e "struttura organizzativa" deputati al controllo, che di fatto viene svolto da dipendenti comunali dedicandovi una parte (individuata in termini percentuali) della propria attività.

Potrebbe al riguardo costituire una buona base di partenza la previsione, contenuta nella relazione previsionale e programmatica al bilancio 2003, di affidare ad uno dei cinque coordinatori della nuova struttura organizzativa dell'ente, le "politiche per i modelli di gestione e controllo dei servizi esternalizzati".

I controlli comunque effettuati concernono, nella maggior parte dei casi, verifiche contabili, a volte relative al rendiconto e in altri casi effettuate tramite report periodici (semestrali, trimestrali e molto più raramente mensili) oppure riguardano accertamenti diretti tramite sopralluoghi (depurazione e fognature e servizi cimiteriali) o verifiche sull'aspetto quantitativo dell'erogazione del servizio (accertamenti sulla frequenza delle corse nel trasporto pubblico locale).

In molti casi le verifiche sono del tutto occasionali e non rispondono ad alcuna programmazione in ordine ai risultati da conseguire.

Non sembra, quindi, anche al di là dell'operatività di una struttura di controllo formalmente istituita, che l'ente verifichi in concreto che l'erogazione risponda agli obblighi contrattualmente assunti dal gestore e alle esigenze dell'utenza.

In pochi casi sono previsti controlli di qualità, dei quali non vengono comunque esplicitate le modalità attuative (ad esempio per le mense scolastiche) e non sono state rintracciate previsioni di applicazioni di sanzioni conseguenti al controllo.

Da tutto quanto evidenziato emerge con chiarezza la necessità di un nuovo sistema dei controlli, per la realizzazione del quale il Comune sembra abbia inteso prepararsi opportunamente mediante l'incarico di consulenza sopra richiamato.

Al riguardo si ritiene di suggerire al Comune la costituzione di un'apposita struttura di controllo, e l'inserimento nei contratti di servizio di specifiche disposizioni relative agli obblighi il cui adempimento deve costituire oggetto di verifica, magari collegate con le previsioni delle carte dei servizi, e la previsione di doveri informativi dettagliati per il gestore nonché di sanzioni e premi incentivanti eventualmente conseguenti agli esiti del controllo.

A questa tipologia di controlli devono essere assoggettati tutti i gestori, comprese le società di capitali che gestiscono servizi comunali.

Con riferimento alla partecipazione del Comune a società che gestiscono servizi pubblici, s'impongono tuttavia ulteriori valutazioni relative alla convenienza dell'ente alla partecipazione stessa, da effettuare essenzialmente in relazione all'influenza sulle finanze dell'ente e alla capacità di quest'ultimo di incidere sulle politiche aziendali, al fine di renderle compatibili con gli interessi e gli obiettivi pubblici, relativamente anzitutto alla gestione dei servizi affidati.

Per quanto concerne le S.p.A., la natura di soggetti che operano secondo le regole privatistiche, influisce notevolmente sugli strumenti concreti resi disponibili per il soggetto pubblico, sia in generale che in relazione alla sua quota di partecipazione.

Dagli atti esaminati, risulta che il Comune non dispone di alcuna struttura deputata al monitoraggio sull'attività delle società partecipate, nell'ambito di un più ampio sistema di governance delle stesse.

In vista dell'adozione di tale sistema, che questa Sezione suggerisce all'ente come misura necessaria ed improrogabile, appare comunque utile esaminare gli attuali assetti societari, per la comprensione dei quali si rivelano utili le notizie desumibili dal monitoraggio condotto dai consulenti.

Con riferimento ai consigli di amministrazione e ai collegi sindacali, in genere viene assicurata la rappresentanza dell'azionariato pubblico in proporzione alla quota complessiva di partecipazione dei Comuni.

Al di là della valutazione delle possibilità offerte dalla presenza di componenti designati dai Comuni all'interno dei consigli di amministrazione¹¹, bisogna rilevare che tale possibilità presuppone a monte la definizione degli obiettivi che l'ente intende raggiungere con la partecipazione alla società. In ogni caso appare evidente

¹¹ Fiesole risulta avere designato un componente nell'ambito del C.d.A. di S.A.F.I. e Qualità e servizi.

che la forza di ciascun ente rimane comunque influenzata dalla rispettiva quota di partecipazione.

Al fine di evitare che la dimensione della quota di partecipazione limiti eccessivamente la possibilità di partecipazione alle scelte imprenditoriali appare indispensabile adottare strumenti operativi che consentano la rappresentazione e difesa, da parte di ciascun ente, delle esigenze specifiche della propria collettività, anche al di fuori dei meccanismi propri della struttura societaria.

Al riguardo appare interessante l'attribuzione, prevista nella convenzione che regola i rapporti tra i Comuni che partecipano ad A.T.A.F. (per l'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale) ad un Comitato direttivo, composto dai Sindaci di tutti i Comuni e presieduto dal Sindaco del Comune di Firenze, del potere di deliberare sugli argomenti più importanti e fissare le direttive da seguire nella gestione della società, da trasmettere al C.d.A.

Le argomentazioni generali sopra riferite sono state rafforzate dagli esiti di un'analisi più dettagliata condotta sul servizio di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti solidi urbani, scelto come campione, sempre nei limiti delle notizie e dei dati resi disponibili dall'Amministrazione comunale. Al riguardo, proprio per la mancata disponibilità di documenti richiesti all'ente, l'analisi presenta aspetti incompiuti e considerazioni parziali, che potrebbero anche essere affetti da errori di valutazione dovuti a difetto di conoscenza.

Tuttavia, per quanto possibile, si è ritenuto utile fornire agli organi dell'ente una ricostruzione dell'iter che ha portato all'attuale assetto della gestione del servizio ed una conseguente valutazione sulle ricadute che le scelte compiute hanno avuto sulle finanze comunali e sulle caratteristiche attuali del servizio stesso.

Il servizio è gestito dalla SAFI – Servizi Ambientali Area Fiorentina S.p.A., società mista a prevalente partecipazione pubblica, della quale il Comune di Fiesole risulta possedere il 6% delle azioni. Ciascun Comune ha un proprio rappresentante all'interno del Consiglio di Amministrazione e il presidente viene nominato tra i membri designati dagli enti pubblici; l'amministratore delegato è invece designato dalle società private.

Non esiste, come per gli altri servizi, un apposito organo di controllo del Comune; piuttosto, secondo quanto risulta dall'elaborato dei consulenti, la struttura competente – il Servizio Ambiente, Trasporto Pubblico Locale e Lavori pubblici - svolge un controllo occasionale sul servizio, di cui non viene indicata la tipologia, mediante l'attività, quantificata in termini percentuali, dei propri addetti (10% di uno specialista e 5% di due esperti in attività tecniche e progettuali).

Dai documenti esaminati non risulta, inoltre, né un contratto che regola il rapporto tra il Comune di Fiesole e la società né una gara per l'affidamento alla stessa del servizio.

Al riguardo bisogna considerare che l'adesione alla SAFI e l'assegnazione del servizio risalgono al 1994.

Inizialmente fu deliberata¹² "la gestione del servizio mediante adesione alla SAFI", approvando l'acquisto di 800 azioni della società, per l'importo complessivo di 80.000.000 di lire.

L'analisi delle motivazioni della scelta così effettuata appaiono importanti per fornire agli organi comunali gli strumenti per una valutazione di tale scelta alla luce dei risultati ottenuti e delle risorse impiegate.

In generale l'adesione fu ritenuta indispensabile per l'inadeguatezza della gestione diretta, sia per le difficoltà finanziarie (costi della revisione dell'organico e dell'ammmodernamento degli impianti) che per aspetti tecnici della gestione non facilmente gestibili da un Comune di piccole dimensioni quale Fiesole (ad esempio, disponibilità discariche).

Si ritenne che tali problemi non potessero essere risolti assegnando il servizio in concessione a terzi, sia per la difficoltà di trovare validi referenti a livello locale che per la volontà del Comune di assumere un ruolo attivo nella risoluzione dei problemi della collettività.

A quest'ultimo riguardo è da rilevare che la possibilità di incidere sull'organizzazione del servizio deriva dalla capacità dell'ente di fissare con precisione le caratteristiche dello stesso nell'atto di assegnazione e non necessariamente dalla partecipazione del Comune al soggetto gerente. Come si è detto prima la natura di società per azioni, allo stato attuale, non garantisce automaticamente la considerazione degli interessi dell'ente pubblico nell'ambito delle politiche imprenditoriali.

Per quanto concerne la scelta del soggetto, la stessa è stata motivata¹³ dal fatto che la SAFI è ritenuta l'unica S.p.A. presente sul territorio con le caratteristiche di diritto e le necessarie qualità imprenditoriali, dando così atto della mancanza di qualsiasi procedura di gara, anche informale, indirizzata alla scelta.

La convenienza dell'operazione è stata basata sul risparmio che il Comune ha ritenuto di conseguire assegnando il servizio alla SAFI, risparmio valutato raffrontando la spesa annuale del Comune per la gestione del servizio e un'ipotesi

¹² Delibera del Consiglio comunale n. 43 del 21 marzo 1994.

¹³ Anche con successiva delibera del Consiglio comunale, la n. 58 del 29 aprile 1994.

di costi presunti effettuata dalla società, senza alcuna indicazione delle modalità di calcolo di detti costi e delle corrispondenti voci prese in considerazione. Non è stato, ad esempio, indicato se si tratta solo di costi diretti, se vengono o meno esclusi ed eventualmente come vengono calcolati i costi dei servizi che rimangono a carico del Comune (quale spazzamento strade). Si sarebbe, tra l'altro, dovuto opportunamente considerare anche il valore dei mezzi e dei cassonetti che vengono "locati" dal Comune alla società.

Per quanto attiene al personale, non sono state anzitutto indicate le modalità di calcolo del relativo costo, né la parte di spesa che comunque rimane a carico del Comune.

Bisogna infatti considerare che soltanto una parte del personale (dagli atti sembrano essere 5/6 operatori su 10 oltre a 4 a tempo parziale che svolgevano il servizio per conto del Comune) passa alle dipendenze della SAFI, inizialmente in posizione di comando, mentre la rimanente parte resta alle dipendenze dell'ente per i servizi di cui quest'ultimo continua ad essere gestore. La spesa per il personale non diminuisce, quindi, per l'intero importo della spesa per i dipendenti adibiti al servizio, almeno inizialmente.

Sarebbe inoltre da verificare se successivamente tutto il personale è transitato alla SAFI o se il Comune è stato costretto ad una procedura di riconversione del personale in esubero (nel caso in cui tutti i servizi, come sembra, siano passati alla SAFI) in altri settori dell'amministrazione comunale. In tal caso le valutazioni sulla convenienza dell'esternalizzazione andrebbero riviste, unitamente alla capacità di programmazione dell'ente soprattutto in ordine all'obiettivo dichiarato di riduzione dei costi del personale.

In ogni caso appare lecito ritenere non significativa, a monte, la comparazione tra costi (nella proposta della SAFI) e spesa per il servizio.

La motivazione con la quale inizialmente gli organi comunali giustificarono la scelta non è stata tra l'altro riconsiderata successivamente, quando, nello stesso anno¹⁴, è stato deliberato un nuovo acquisto di azioni, per l'importo complessivo di £ 240.000.000 ed un aumento del capitale sociale finanziato dal Comune di Fiesole per l'importo di £ 477.000.000¹⁵. Per finanziare entrambe le spese il Comune ha acceso appositi mutui.

L'invariata convenienza della scelta nella gestione del servizio avrebbe richiesto la valutazione delle caratteristiche del servizio (quali eventuali

¹⁴ Delibera del Consiglio comunale n. 95 del 20 giugno 1994 e n. 179 del 14 novembre 1994.

¹⁵ Delibera del Consiglio comunale n. 96 del 20 giugno 1994 e n. 136 del 12 settembre 1994.

miglioramenti nella gestione dello stesso), sugli investimenti effettuati dalla società, sulle conseguenti ricadute sulla qualità del servizio e sulle capacità di riorganizzare il servizio.

A prescindere da tale valutazione, tuttavia, dall'esame emerge il difetto di una programmazione chiara non solo di lungo periodo, ma anche di medio e breve periodo, considerato che trattasi di decisioni adottate tutte nell'arco dello stesso esercizio finanziario.

Allo stato attuale non è stato possibile a questo ufficio rintracciare dalla documentazione contabile le risorse trasferite annualmente per la gestione del servizio, senza l'ausilio del comune nel reperimento di notizie o dati aggiuntivi.

Come già accennato in precedenza, un elemento che è emerso dall'esame della documentazione in possesso è la modifica della gestione del servizio nell'anno 2003, con il passaggio della tassa a tariffa e la completa esternalizzazione del servizio stesso, e con la conseguente eliminazione delle corrispondenti voci in entrata e in uscita .

Tuttavia, non risultando agli atti un contratto di servizio (eventuale) che consenta di verificare se sono previsti altri trasferimenti conseguenti all'affidamento del servizio o derivanti dalla qualità di socio (come ad esempio ricapitalizzazioni legate a disavanzi causati dalla mancata copertura del servizio con le entrate da tariffa), non è stato possibile valutare complessivamente gli effetti della esternalizzazione del servizio, in termini di maggiore o minore carico per il bilancio dell'ente.

Nè tale valutazione sarà consentita in futuro in assenza di una specifica contabilizzazione, nei documenti di programmazione e rendicontazione e in particolare nel conto del patrimonio, di tutte le risorse che l'ente destina a ciascuna società partecipata (e quindi a ciascun servizio esternalizzato), in relazione sia alla gestione esterna del servizio che all'acquisto delle relative partecipazioni e a tutte le operazioni successive cui l'ente fosse tenuto in veste di socio (ricapitalizzazioni, copertura di perdite, concessione di crediti etc).

CAPITOLO VIII

INDEBITAMENTO

Il nuovo articolo 119 della Costituzione ha rafforzato la regola da tempo operante per gli enti locali, espressamente riportata anche dal TUEL (art. 202), che vincola l'indebitamento alla finalizzazione degli investimenti.

La verifica del rispetto di tale vincolo presuppone l'esatta definizione del suo significato, da parte dello stesso ente, nei limiti posti dal sistema normativo, nel senso di individuare sia le operazioni che costituiscono indebitamento che le spese che rientrano nel concetto di investimenti.

Al riguardo, dalla documentazione acquisita (relazione tecnica al bilancio 2003) è stato possibile desumere che il Comune di Fiesole definisce spese d'investimento le spese finalizzate alla realizzazione ed acquisto di impianti, opere e beni di uso durevole.

Per ciò che riguarda le forme di indebitamento, risulta che il Comune ha proceduto all'assunzione di mutui e all'emissione di BOC, mentre non ha ancora utilizzato strumenti di finanza derivata, pur avendo già deliberato, alla data in cui sono state fornite le ultime notizie dagli uffici comunali, di ricorrere ad uno swap avente determinate caratteristiche.

Risulta, altresì, che il Comune ha rispettato alcuni limiti formali espressamente posti dal TUEL:

- approvazione del rendiconto del penultimo anno precedente a quello in cui si intende deliberare il ricorso all'indebitamento;
- approvazione del bilancio annuale di previsione dell'esercizio sul quale gravano gli oneri relativi alla nuova operazione;
- non superamento del limite del 25% nel rapporto tra l'importo annuale degli interessi relativi ai mutui e ai prestiti obbligazionari emessi sulla base dell'ultimo consuntivo approvato, sommato a quello dei mutui e dei prestiti degli anni precedenti oltre che alle fidejussioni concesse, al netto di eventuali contributi correnti da parte di altri enti, e le entrate correnti (titoli I, II, e III).

Il rispetto di quest'ultimo parametro è stato desunto dalla tabella relativa alla dimostrazione della capacità di indebitamento di cui alla Relazione tecnica allegata al rendiconto 2002 e 2003, secondo la quale il comune di Fiesole nel rapporto suddetto si è attestato al 8,38% per l'anno 2002 e al 9,76% per l'anno 2003.

Si è ritenuto utile, altresì, al fine di valutare la solidità dell'ente, calcolare il rapporto tra gli interessi passivi (spese titolo I, int. 6) ed il totale delle entrate

correnti (titoli I, II e III), rapporto che non dovrebbe superare il 12% per rispettare i parametri di deficitarietà:

anno 2002: € 968.172,45 / € 12.674.790,77=0,076 ovvero 7,6%
 anno 2003: € 1.171.928,18 / € 11.664.200,21=0,10047 ovvero 10,05%

Tale limite è stato ritenuto, in sede di definizione della metodologia del controllo, più utile ed attendibile, visto che, di norma, gli enti non raggiungono mai il limite del 25% sopra calcolato, che rischia di diventare poco significativo. Pur non superando la soglia del 12%, rilevante ad altri fini, tuttavia, il valore calcolato per il 2003 si pone all'interno della soglia del 10-12% ritenuta a rischio nell'ambito della suddetta metodologia.

Nel caso delle emissioni obbligazionarie, inoltre, risulta essere stata rispettata la norma in base alla quale l'operazione non può essere effettuata se risulta un disavanzo di amministrazione dal rendiconto del penultimo esercizio.

Oltre al rispetto formale delle norme, l'ente dovrebbe comunque dimostrare di essere in grado di far fronte agli oneri complessivi che l'indebitamento comporta, indipendentemente dagli strumenti usati.

Il prospetto seguente riporta i mutui assunti nel periodo considerato; i relativi dati sono desunti dalla relazione illustrativa dei dati consuntivi dell'esercizio di competenza, approvata dalla Giunta comunale in sede di predisposizione del rendiconto per il Consiglio comunale (ai sensi dell'art. 151, comma 7, del TUEL). Il riscontro di tali dati nel bilancio e nel rendiconto, al fine di desumere sia il flusso di entrate che va a finanziare la spesa che il flusso di spesa per il rimborso del prestito, non è risultato sempre possibile e, comunque, immediato.

Anno 2002

Mutui

Cassa Depositi e Prestiti	€	1.775.532,40
Istituto per il Credito Sportivo	€	1.136.205,00
Altri Istituti di Credito	€	2.524.670,92
Totale dei mutui contratti	€	5.436.408,32

Prestiti Obbligazionari

Banco di Napoli S.p.A. – Emissione BOC	€	4.784.000,00
----------------------------------------	---	--------------

Totale mutui e prestiti obbligazionari € 10.220.408,32

Anno 2003

Mutui	
Cassa Depositi e Prestiti	€ 1.262.128,45
Altri Istituti di Credito	€ 4.981.507,00
Totale dei mutui contratti	€ 6.243.635,45
Prestiti Obbligazionari	
	€ 0
Totale mutui e prestiti obbligazionari	€ 6.243.635,45

L'esposizione debitoria del Comune risulta, quindi, notevole nel 2002, soprattutto a seguito della scelta relativa all'emissione dei BOC. Se si considerano soltanto i mutui strettamente intesi, l'andamento risulta crescente nel biennio 2002/2003, nonostante le affermazioni contenute nei documenti programmatici esaminati, che appaiono improntare la gestione del debito comunale a scelte di rigore e di riduzione dei costi.

Oltre all'attendibilità e alla congruenza della programmazione, è importante rilevare le finalità dell'indebitamento, sia per verificare che siano rispettati i limiti posti dalle norme, che per valutare l'opportunità dei sacrifici derivanti, per il lungo periodo, alle finanze comunali.

La destinazione dell'importo dei mutui risultante dai rendiconti è stata raffrontata, per quanto possibile, con i dati previsti nel bilancio, nel piano triennale delle opere pubbliche e nel PEG.

Anno 2002

Tipologia di spesa	Importo finanziato (da rendiconto)	Importo previsto (documenti di programmazione)		Importi non preventivati
		Piano triennale e bilancio	Peg e Bilancio	
Opere pubbliche	6.813.586,13	6.300.773,99	-	512.812,14
Acquisti attrezzature	341.089,05	-	191.089,05	150.000,00
Automezzi	123.949,66	-	123.949,66	-
Acquisti aree e fabbricati	382.695,73	-	280.436,10	102.259,63
Debiti fuori bilancio	931.319,59	-	-	931.319,59
Trasferimento di somme alla S.p.A. Acque Toscana	200.738,00	-	-	200.738,00
Estinzione anticipata mutui	1.427.030,16	-	-	1.427.030,16
Totali	10.220.408,32	6.300.773,99	595.474,81	3.324.159,52

Anno 2003

Tipologia di spesa	Importo finanziato (da rendiconto)	Importo previsto (documenti di programmazione)		Importi non preventivati
		Piano triennale e bilancio	Peg e Bilancio	
Opere pubbliche	5.672.311,96	3.979.622,00	-	1.692.689,96
Acquisti attrezzature	60.000,00	-	60.000,00	-
Automezzi	70.000,00	-	70.000,00	-
Acquisti aree	141.885,00	-	141.885,00	-
Debiti fuori bilancio	299.438,49	-	-	299.438,49
Totali	6.243.635,45	3.979.622,00	271.885,00	1.992.128,45

In entrambi gli esercizi esaminati, emerge che gli importi effettivamente finanziati sono sempre superiori a quelli previsti inizialmente: nella migliore delle ipotesi questo dato conferma la tendenza a prevedere al di fuori e successivamente all'approvazione del bilancio importanti operazioni.

Rimangono dubbie, inoltre, alcune destinazioni delle entrate da mutui, quali i trasferimenti a S.p.A. gerenti servizi pubblici, in mancanza di notizie più dettagliate.

Appare interessante analizzare altresì il costo dello stock complessivo di indebitamento per tutti gli anni considerati, costo la cui valutazione dovrebbe essere alla base di una corretta ed economica gestione attiva del debito da parte dell'ente.

I dati del prospetto sotto riportato sono desunti dagli allegati al bilancio preventivo e al rendiconto, in quanto la disamina diretta del bilancio ha fatto emergere difficoltà di ricostruzione e differenze non immediatamente spiegabili.

Anno 2002

PREVENTIVO			CONSUNTIVO		
Interessi	capitale	totale	interessi	capitale	totale
1.107.990,93	1.198.526,58	2.306.517,51	968.172,45	1.082.330,92	2.060.503,37

Anno 2003

PREVENTIVO			CONSUNTIVO		
Interessi	capitale	totale	interessi	capitale	totale
1.216.927,95	1.264.406,23	2.481.334,18	1.171.928,18	1.241.685,32	2.413.613,50

Anno 2004

PREVENTIVO			CONSUNTIVO		
Interessi	capitale	totale	interessi	capitale	totale
1.199.420,00	1.565.042,55	2.764.462,55	-	-	-

Dai dati sopra riportati non emerge un immediato miglioramento dei costi dell'indebitamento, nonostante lo sforzo in tal senso dichiarato dal Comune che, proprio al fine di gestire attivamente il proprio debito, ha proceduto alla rinegoziazione di mutui risalenti nel tempo.

Dagli atti esaminati risulta che, nel periodo considerato, sono stati rimborsati anticipatamente dei mutui, alla cassa di Risparmio di Firenze S.p.A. e alla Cassa Depositi e Prestiti, per l'importo di euro 1.427.030,16, finanziato tramite l'emissione di BOC, e per l'importo di euro 4.067.226,40, finanziato tramite alienazione di immobili.

Il prestito obbligazionario "BOC Città di Fiesole" 2002/2022 (delibera n. 57 del 16/9/2002) è stato emesso per l'importo complessivo di 4.784.000 euro, finalizzato in parte al rimborso anticipato alla cassa di Risparmio di Firenze S.p.A., così come sopra riferito, e per l'importo di 3.356.969,84 euro, per il finanziamento dei lavori di realizzazione di un auditorium.

Quest'ultima opera, era prevista nel piano delle opere pubbliche con finanziamento a carico di appositi mutui con la Cassa Depositi e Prestiti.

La previsione dell'emissione obbligazionaria non è rintracciabile nel bilancio di previsione 2002, pur essendo indicato nella delibera di emissione il relativo inserimento nello stesso.

La delibera sopra richiamata contiene alcuni dati caratterizzanti l'operazione, dando atto di una gara informale per il conferimento dell'incarico e offrendo una motivazione, seppur piuttosto generica, della convenienza dell'emissione di un prestito obbligazionario rispetto all'accensione di un mutuo di pari durata, pari importo e tasso variabile.

Non appare tuttavia chiara la contabilizzazione dell'entrata derivante dall'emissione dei BOC. Infatti, a fronte di un importo accertato di euro 4.784.000,00 (la relativa previsione assestata era di euro 5.764.716,80), viene realizzata una riscossione di euro 1.442.530,16 e quindi un residuo attivo di euro 3.341.469,84. In fase di assestamento (delibera 77/2002) viene iscritto un importo pari esattamente ai 4.784.000,00 euro tra i "rimborsi spese per servizi per conto di terzi" (vecchie partite di giro), come risulta anche dal rendiconto.

Si verifica pertanto un contrasto tra le scritture relative alle "partite di giro" per le quali l'intero importo dell'operazione risulta riscosso ed erogato, e le scritture relative al titolo V che depongono per la formazione di residui in entrata. In assenza di chiarimenti da parte dell'amministrazione, la sostanza del fenomeno dovrà essere approfondita nel consuntivo 2004.

Come si è detto all'inizio del paragrafo, il Comune ha espresso già dal 2003 l'intenzione di ricorrere anche a strumenti di finanza derivata per la gestione attiva del suo debito¹⁶, inizialmente in relazione ad un debito residuo al 30/6/2003 di euro 8.017.498,63.

Successivamente¹⁷ risulta che il Comune ha deliberato di effettuare un'operazione di finanza derivata, su alcuni mutui Cassa DD.PP., per un ammontare complessivo di 2.182.756,07 euro (mutui che presentano un tasso fisso pari al 5,5% ed una durata fino al 31/12/2032).

Per tale operazione delibera di richiedere un'offerta economica ad alcuni istituti bancari per uno Swap con tasso variabile (Euribor 6m/+spread), durata fino al 31/12/2024, riconoscimento di Up-front di euro 20.000 entro 2 giorni e tasso massimo previsto del 7,7%.

¹⁶ Delibera Consiglio comunale n. 36 del 4/3/2003.

¹⁷ Delibera della G.C. n. 42 del 23/3/2004.

CONCLUSIONI

Il presente referto ha come destinatario finale il Consiglio del Comune di Fiesole, al quale questa Sezione intende fornire ausilio attraverso la propria analisi ed i suggerimenti finalizzati all'adozione, da parte dello stesso ente, di misure di autocorrezione degli aspetti problematici evidenziati e di miglioramento delle proprie performances.

Bisogna tuttavia rammentare che le conclusioni delle presente relazione risentono della natura sperimentale della verifica, che ha caratterizzato tutto il lavoro svolto.

L'esperienza sui due Comuni campionati è stata indirizzata fin dall'inizio, infatti, all'individuazione di elementi utili all'impostazione della metodologia del controllo che questa Sezione svolgerà a regime da quest'anno. Ciò ha comportato la necessità di esaminare l'attività del Comune e di analizzare, anche al di là dei profili di regolarità contabile, gli aspetti problematici che potrebbero concernere altri enti locali.

L'ampiezza della verifica e le finalità appena riferite non hanno sempre consentito approfondimenti utili, che avrebbero richiesto integrazioni di istruttoria e accessi diretti presso il Comune.

Si ritiene comunque che, nonostante l'eventuale incompiutezza della verifica su alcuni aspetti, tuttavia la stessa possa svolgere la funzione propria di ausilio al Comune, purché le osservazioni di questa Sezione non vengano intese quali censure fini a se stesse, quanto piuttosto quali valutazioni oggettive ed utili suggerimenti provenienti da un soggetto imparziale.

Di seguito saranno a tal fine riassunti i punti salienti della relazione, seguendo per quanto possibile l'ordine della stessa e tentando una valutazione d'insieme.

Gli strumenti contabili dell'ente, nella loro struttura formale, rispondono ai requisiti di legge; nella sostanza la loro portata informativa potrebbe essere migliorata da un più attento collegamento delle relazioni illustrative allegate ai bilanci con i dati finanziari di questi ultimi e con l'adeguamento dei criteri di contabilizzazione alle rinnovate esigenze e al rinnovato quadro normativo generale, soprattutto con riferimento ad alcune poste: entrate derivanti da oneri di urbanizzazione, risorse trasferite ai soggetti gestori dei servizi pubblici locali, spese per nuove forme di collaborazione e per le consulenze.

Il sistema dei controlli interni è ancora impostato, secondo i vecchi schemi, esclusivamente attorno alla figura del collegio dei revisori, non avendo ancora il Comune adottato le nuove forme di controllo, né a livello di regolamentazione interna, né di predisposizione di apposite strutture, né di valutazione delle esigenze sottese a tali forme di controllo e di una conseguente soddisfazione delle stesse, laddove possibile, con un adeguamento minimo delle strutture esistenti, soprattutto in considerazione delle modeste dimensioni dell'ente.

La costruzione degli equilibri di bilancio, a prima vista formalmente conforme alle prescrizioni di legge, suscita qualche perplessità ad un esame più approfondito delle singole poste, diverse dalle entrate correnti, utilizzate per il raggiungimento del pareggio.

Al riguardo si richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di fornire al Consiglio un'informazione chiara, attendibile e completa delle operazioni che hanno riflesso sulle finanze del Comune, attraverso l'inserimento delle stesse, in modo integrale, nei documenti contabili.

Dall'analisi dell'andamento generale delle entrate e delle spese emerge anzitutto l'incidenza, soprattutto per il consistente importo, della decisione di restituzione anticipata di mutui, finanziata in parte con l'emissione di prestiti obbligazionari.

Le incertezze relative alla contabilizzazione delle relative poste, anche in sede di formazione degli equilibri, e le soluzioni adottate anche nella gestione della cassa determinano una limitazione della portata informativa dei documenti contabili e la difficoltà di valutare gli eventuali effetti positivi delle operazioni suddette in termini di risparmio per l'ente.

La previsione di tali operazioni al di fuori e successivamente al bilancio di previsione (seppure risultino essere state legittimamente adottate apposite delibere di variazione) comporta il rischio di uno scollamento rispetto alle politiche generali dell'ente ed una difficile valutazione delle relative ricadute, anche nel breve periodo, degli effetti delle stesse sulle finanze comunali.

Invero la capacità di programmazione dell'ente quale rapporto tra accertamenti a consuntivo e previsioni iniziali del bilancio di previsione risulta spesso limitata non tanto dalla capacità di esatta quantificazione dell'ammontare delle entrate e delle spese, quanto piuttosto dal mancato inserimento nel bilancio di previsione e nei relativi allegati (relazione previsionale programmatica) di operazioni rilevanti, anche per la parte corrente. In questo modo importanti scelte vengono rimesse a singole ed occasionali delibere di variazioni di bilancio.

L'esame più dettagliato delle poste di bilancio ha evidenziato un andamento decrescente delle entrate correnti nel biennio 2002-2003, il cui importo riesce comunque a finanziare, sia a livello di previsione che in sede di consuntivo, le spese correnti, anch'esse in calo.

Distintamente sono state valutate le entrate proprie, sulle quali il Comune dispone di un'effettiva autonomia di manovra: ad un andamento leggermente crescente a livello di previsione ha corrisposto un opposto trend in sede di rendiconto, con valori comunque più elevati degli accertamenti rispetto alle previsioni.

Nella disamina delle spese in conto capitale si è appurato che le scelte programmatiche prevedono una riduzione degli investimenti diretti e del finanziamento degli stessi con risorse da indebitamento.

La programmazione di una gestione attiva del debito ha indotto il Comune alla restituzione anticipata di alcuni mutui, finanziati in parte con l'emissione di prestiti obbligazionari.

Si sottolinea che un'attenta valutazione della propria esposizione debitoria richiede, in via immediata, attenzione anche sulle scelte di breve periodo, che hanno determinato un aumento dell'importo dei mutui assunti nel 2003 rispetto al 2002, anno peraltro appesantito da emissione di BOC, senza considerare la spesa per la restituzione anticipata che dovrebbe costituire un'operazione eccezionale.

Di sicuro rilievo risulta anche la valutazione dei costi dell'intero stock di indebitamento che grava su ciascun esercizio e che è risultato crescente sia in sede di previsione che di consuntivo.

In ogni caso si richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di calcolare e valutare i costi e i benefici delle operazioni di restituzione anticipata dei mutui e delle emissioni obbligazionarie, dandone sufficiente e chiara rappresentazione nei documenti contabili.

Tale attenzione deve essere ancora maggiore per le operazioni di finanza derivata, la cui conclusione risulta essere programmata, in considerazione dei rischi che le stesse comportano.

Per quanto concerne, infine, la gestione dei servizi pubblici, un sistema di governance delle aziende partecipate gerenti servizi pubblici costituisce una necessità improrogabile di quasi tutti i Comuni, esigenza che Fiesole risulta avere ben presente, avendo già richiesto consulenze sull'argomento.

Si richiama comunque l'attenzione del Comune sulla necessità di far precedere qualsiasi scelta in ordine alla eventuale costituzione di apposita struttura da una attenta e chiara definizione degli obiettivi perseguiti con la partecipazione a società private, dando atto preliminarmente dei costi sostenuti per l'esternalizzazione (che ha riguardato quasi tutti i servizi pubblici) e della qualità dei servizi offerti alla cittadinanza, da valutare anche attraverso indagini di soddisfazione dell'utenza, preferibilmente effettuate direttamente e non commissionate al gestore.

Si rammenta, inoltre, che il fine di garantire servizi di qualità più efficienti ed economici non viene soddisfatto automaticamente da una partecipazione, per quanto possibile attiva, alle società gerenti il servizio, ma richiede un'attenta costruzione dei contratti di servizio, a garanzia delle finanze comunali e della soddisfazione dell'utenza.

In ogni caso appare urgente inserire nel sistema di programmazione e controllo dell'ente tutte le operazioni e le risorse relative alla gestione dei servizi pubblici, indipendentemente dal soggetto che li gestisce, e adeguare i documenti ed i criteri di contabilizzazione a tale inserimento, come già evidenziato in sede di fissazione della metodologia del controllo di questa Sezione.

METODOLOGIA SEGUITA PER IL CONTROLLO SUGLI ENTI LOCALI

1.1 § 1-ESPOSIZIONE SINTETICA DELL'ANALISI CONDOTTA SUI COMUNI

I parametri fondamentali dell'attività di controllo svolta sui Comuni sono stati fissati, sulla base delle norme di legge (in particolare art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994 e art. 7, comma 7, della legge n. 131/2003), dall'atto di programmazione della Sezione.

L'oggetto della verifica è stato così individuato nella sana gestione finanziaria dell'ente locale e nel funzionamento dei controlli interni; la Sezione ritiene che la verifica della sana gestione finanziaria comprenda sia il controllo sulla regolarità contabile-amministrativa che il controllo sulla gestione strettamente inteso.

L'arco temporale di riferimento dell'analisi ha compreso, per quanto possibile, gli esercizi 2002 e 2003.

Le principali norme legislative alle quali ci si è riferiti nel corso della verifica sono riportate nell'allegato n. 1.

L'istruttoria è stata avviata mediante un contatto formale con l'amministrazione ed alcune richieste documentali.

In via preliminare si è proceduto ad un'analisi del quadro organizzativo e strutturale dell'ente, attraverso tutte le informazioni facilmente acquisibili (anche via Internet), al fine di disporre di una prima conoscenza generale della realtà comunale: numero abitanti, numero dipendenti e dirigenti, organizzazione uffici comunali, stabilità politica dell'ente (eventuali scioglimenti o dissesti finanziari), modalità erogazione servizi pubblici (aziende speciali, concessione, società partecipate).

Si è passati quindi ad un primo esame della documentazione acquisita (nell'allegato n. 2 vengono indicati i documenti esaminati).

Successivamente sono stati programmati accessi informali presso il Comune per ottenere direttamente chiarimenti e acquisire atti ancora necessari; particolarmente costruttivi, in questi casi, si sono dimostrati i colloqui con il responsabile del servizio finanziario ed il presidente del collegio dei revisori i quali, con la massima disponibilità, hanno fornito tutte le notizie richieste.

In questa fase di sperimentazione le richieste sono state molto estese, certamente più ampie rispetto a quelle che saranno necessarie per l'attività svolta a regime.

Sulla base delle notizie acquisite e della programmazione dell'attività istruttoria, l'analisi è stata organizzata per aree ed è stato di conseguenza redatto l'indice della relazione (allegato n. 3).

Seguendo l'ordine logico di tale indice, si riportano di seguito i momenti dell'analisi che possono costituire elementi di riferimento per le prossime indagini della Sezione, con la precisazione che le indicazioni fornite non esauriscono il campo d'indagine.

Si precisa altresì che sono stati utilizzati, ai fini della valutazione finale del controllo, anche i risultati del gruppo di lavoro costituito per coadiuvare la Sezione in questa fase di sperimentazione.

I dati forniti dagli indicatori, elaborati dal gruppo con l'obiettivo di campionare i Comuni da controllare nel 2005, sono stati, in via preliminare, sottoposti a validazione confrontandoli con quelli preventivamente calcolati dall'ufficio di controllo sulla base dei bilanci di previsione, dei consuntivi e degli altri documenti acquisiti dal Comune.

Ciò al fine di verificare quali tra questi dati potranno essere utilizzati direttamente il prossimo anno, per la verifica sui singoli Comuni che sarà programmata a regime, senza dover essere desunti volta per volta dai documenti contabili. Al riguardo si ritiene necessario, ad esempio, per le problematiche emerse nell'ambito dei lavori del gruppo, acquisire direttamente i dati relativi all'indebitamento, sebbene gli stessi siano, almeno in parte, contenuti anche nei certificati del bilancio.

In ogni caso tali indicatori non hanno costituito il risultato del controllo della Corte, ma, semmai, il punto di partenza dell'analisi, unitamente ad altri dati, in quanto soltanto dall'esame attento e puntuale della realtà indagata (che è costituita da enti singolarmente considerati), sarà possibile effettuare le valutazioni di competenza di questa Sezione.

Di conseguenza, gli indicatori risultanti dall'elaborazione potranno essere utilizzati per le prossime indagini, oltre che per selezionare gli enti da esaminare, soltanto quali dati strumentali alle valutazioni del magistrato istruttore, valutazioni adeguatamente motivate sulla base della conoscenza diretta e complessiva della realtà comunale. Le "criticità" e le "sensibilità", che costituiscono il frutto di analisi statistiche e di valutazioni del gruppo di lavoro finalizzate al campionamento, non potranno costituire, invece, di per sé, valutazioni sull'attività dell'ente.

Le comparazioni spaziali, che sarebbero possibili attraverso un'analisi comparata degli indicatori suddetti, soprattutto nell'ambito del controllo sulla gestione, sembrano richiedere uno studio ulteriore, allo scopo di individuare, anche mediante parametri più aggiornati ed estesi al campo non finanziario, situazioni oggettivamente raffrontabili, in quanto caratterizzate da omogeneità e significatività ai fini degli obiettivi del controllo.

Allo scopo di effettuare comparazioni tra enti potrebbe essere finalizzata anche la formazione di una banca dati della Sezione, che a regime potrà essere costituita ed implementata nel tempo con gli elementi che saranno richiesti di volta in volta.

1.2 § 2-REGOLE DI ORGANIZZAZIONE

È risultata necessaria, in via preliminare, la disamina dello statuto e dei regolamenti comunali (di contabilità, di organizzazione, altro).

Per quanto concerne il regolamento di contabilità, sono state effettuate le seguenti verifiche:

- esistenza e data di approvazione (per valutarne l'adeguamento all'attuale quadro normativo), eventuali aggiornamenti;
- conformità alle norme (in particolare al D. Lgs. n. 77/1995 e alle norme dello statuto comunale): verifica dell'esistenza del contenuto obbligatorio e conformità alle norme del contenuto eventuale;
- esame delle soluzioni adottate dall'ente nell'esercizio della propria autonomia.

1.3 § 3- SISTEMA CONTABILE DELL'ENTE

Il sistema contabile degli enti locali è caratterizzato da una strumentazione obbligatoria, indicata con precisione e completezza. Tali strumenti vanno analizzati singolarmente per verificarne la conformità alle norme, anche di fonte comunale, e l'adeguatezza rispetto alla rispettiva funzione; una visione d'insieme è inoltre necessaria per valutare la compatibilità dell'intero sistema alle esigenze dell'ente.

Con riferimento al sistema generale sul quale è imperniata l'attività degli enti, è apparso interessante acquisire dati sul sistema informativo utilizzato: soggetto fornitore e data dell'acquisizione, soggetto al quale il Comune si riferisce attualmente, utilizzazione da parte di altri enti del medesimo sistema.

Ai fini di una verifica della conformità al sistema normativo e ai principi contabili si è proceduto ad una preliminare disamina generale della documentazione, indipendentemente dalle singole operazioni che sono state successivamente considerate in modo analitico, al fine di ottenere una visione d'insieme in ordine alla razionalità e all'adeguatezza degli strumenti usati dal Comune per il fine in relazione al quale sono stati predisposti.

Con riferimento al controllo sulla regolarità contabile-amministrativa, che la Sezione ritiene rientri nell'ampia nozione di verifica della sana gestione finanziaria, sono state effettuati nel corso di tutta l'analisi, con riferimento alle situazioni di volta in volta esaminate, accertamenti dell'affidabilità dei conti (intesa quale conformità alle regole che ne disciplinano la formazione e, al tempo stesso, come veridicità dei dati esposti negli stessi), e sulla regolarità delle operazioni di cui i dati sono espressione.

Allo stesso fine, in via preliminare, sono state verificate le regole usate per l'allocazione in bilancio di determinate poste, che vengono di seguito indicate, per le quali sussistono incertezze in ordine alla relativa contabilizzazione:

- entrate provenienti da oneri di urbanizzazione; tali entrate, infatti, rivestono una certa rilevanza ai fini della costruzione degli equilibri di bilancio (come sarà di seguito meglio esposto) e si è di conseguenza ritenuto necessario verificarne le modalità di allocazione in bilancio (si rammenta che l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali ritiene corretto qualificare queste entrate come tributarie) e, altresì, verificare l'esistenza e la natura dell'atto con il quale viene determinata la relativa finalizzazione (regolamento, delibera annuale, altro);

- trasferimenti di risorse ai soggetti gerenti i servizi pubblici locali (ricapitalizzazioni, contributi di esercizio e/o corrispettivi contrattuali, contributi per investimenti, ecc.);
- spese per il personale, in particolare co.co.co., incarichi esterni e consulenze.

Sempre in ordine ad una corretta contabilizzazione, è importante, in questa fase preliminare, verificare altresì se l'ente ha fornito una definizione di spesa d'investimento, in conformità a quanto stabilito dall'art. 119 della Costituzione e dell'art. 3, comma 18, della legge n. 350/2003 (finanziaria 2004).

Per quanto concerne il sistema di bilancio, complessivamente considerato nella sua attuazione concreta, l'esperienza fatta ha evidenziato che lo stesso non si dimostra sempre adeguato a fornire complete informazioni sulla programmazione dell'ente e a consentire di valutare l'attività svolta in relazione ai parametri normativi e agli obiettivi prefissati; in particolare, per alcuni aspetti, è stato necessario richiedere all'amministrazione informazioni specifiche e acquisire le delibere relative.

Tale inadeguatezza è da ricollegare, oltre che a situazioni relative al singolo ente, anche a problematiche inerenti ad aspetti nuovi (emerse dall'analisi effettuata), probabilmente ancora non sufficientemente e chiaramente disciplinati e comunque molto complessi.

È il caso dell'esternalizzazione dei servizi pubblici, che richiede un'attività di programmazione e di controllo nuova per gli enti e non facilmente attuabile con gli strumenti a disposizione, nati prevalentemente per altre esigenze. Come si vedrà più in dettaglio successivamente, in questo caso si è ritenuto opportuno consigliare all'ente l'introduzione di un prospetto o una nota integrativa da allegare al bilancio e al rendiconto, relativa alle risorse trasferite alle aziende gerenti servizi pubblici, con le dovute specificazioni relative alle tipologie di servizi e di aziende (partecipate e non, a totale partecipazione, partecipazione maggioritaria e altro, ecc). Nell'immediato sono state predisposte alcune schede utili all'acquisizione dei dati più rilevanti (allegato n. 4)

Non appare a tal fine sufficiente l'allegato al bilancio di previsione, di cui all'art. 172 del TUEL, che indica le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle unioni di comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni e società di capitali per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce.

1.3.1 3.1 Relazione previsionale e programmatica

La verifica del contenuto della relazione previsionale e programmatica ha riguardato anzitutto le indicazioni minime di cui all'art. 170 TUEL e allo schema di relazione approvato con regolamento (D.P.R. 3 agosto 1998, n. 326), individuando a tal fine una griglia di elementi significativi:

- per le entrate, valutazione sui mezzi finanziari e sulle fonti di finanziamento;
- per le spese, valutazione di programmi e progetti, "rilevando l'entità e l'incidenza delle previsioni rispetto alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo e a

quella di investimento" (tale analisi consente di valutare la rigidità della spesa e la libertà di manovra dell'ente);

- dimostrazione delle varianti intervenute rispetto agli esercizi precedenti;
- obiettivi gestionali che si intendono raggiungere, sia in termini di "bilancio, che di efficacia e di efficienza ed economicità del servizio".

Nell'analisi del contenuto del documento in rapporto alle relative finalità, è stato possibile evidenziare che:

- risulta determinante la leggibilità per programmi (indicazione delle caratteristiche di ciascun programma); ciò non avviene se la relazione si limita ad esporre programmi che coincidono alle funzioni e ai servizi delle articolazioni del bilancio (distinguendo poi all'interno tra spese correnti, in conto capitale e rimborso prestiti);
- la variazione degli stanziamenti rispetto all'esercizio precedente (soprattutto l'aumento) deve essere sufficientemente e non genericamente motivata. Sarebbe inoltre utile all'ente accertare lo scostamento delle previsioni non solo rispetto a quelle assestate dell'esercizio precedente, ma anche rispetto a quelle iniziali dello stesso anno e considerare le variazioni intervenute in conseguenza della gestione rispetto ai risultati della programmazione;
- gli obiettivi non devono essere indicati con affermazioni generiche e di principio, ma devono consistere in finalità concrete, specifiche e attuabili;
- come tutti i documenti del sistema di bilancio, la relazione deve essere facilmente leggibile (non rispetta del tutto questo principio, ad esempio, la relazione che fa continui rimandi ad altri documenti o relazioni allegate ad altri documenti, rendendo meno immediata la stessa comprensibilità).

1.3.2 3.2 Bilancio di previsione

Appare utile verificare se nelle spese per funzioni generali di amministrazione e controllo (spese di funzionamento) siano contabilizzate anche spese che potrebbero essere più opportunamente allocate in servizi di altre funzioni di bilancio (secondo la codifica del D.P.R. n. 194/1996) quali, ad esempio, spese per il personale o le manutenzioni, ecc. In ogni caso il contenuto di queste spese va tenuto presente laddove si calcola la percentuale di spesa destinata alla funzione e la si rapporta con altre voci.

1.3.3 3.3 Piano esecutivo di gestione (PEG)

Il Piano esecutivo di gestione è stato tenuto presente non solo per l'analisi del bilancio di previsione, ma anche in sede di consuntivo per verificare il grado di conseguimento degli obiettivi e per valutare i livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nonché l'attività del personale responsabile della realizzazione dei programmi.

1.3.4 3.4 Rendiconto

La relazione illustrativa dei dati consuntivi approvata dalla Giunta deve rendere conto delle attività svolte e dei risultati raggiunti, e a questo fine è indispensabile che le valutazioni siano sempre collegate in modo comprensibile alle previsioni ed ai programmi, soprattutto a quelli indicati nella relazione previsionale e programmatica.

Non è così automatico, a volte, tra l'altro, un immediato riscontro con i dati contabili del bilancio e dello stesso consuntivo, dovendo a tal fine essere spiegato in modo chiaro come si perviene ai dati illustrati e alle valutazioni esposte partendo dai dati finanziari.

1.3.5 3.5 Conto economico e conto del patrimonio

È necessario verificare che questi strumenti non costituiscano un semplice adempimento burocratico, ma riescano ad assolvere nella sostanza la funzione istituzionale loro assegnata.

Con riferimento specifico al conto economico, occorre prestare particolare attenzione alle plusvalenze e minusvalenze, componenti economiche straordinarie, le quali possono realizzarsi anche in occasione di operazioni di dismissione di cespiti patrimoniali, qualora il prezzo di cessione risulti diverso (superiore o inferiore) rispetto al valore contabile residuo. Nello schema di conto economico le plusvalenze e le minusvalenze devono trovare corretta allocazione nelle apposite voci (rispettivamente E24 e E26) della gestione straordinaria, attraverso le quali partecipano alla determinazione del risultato economico di competenza dell'esercizio.

Al riguardo la legge finanziaria 2004 (articolo 3, comma 28, della legge n. 350/2003) ha introdotto un'interessante novità, consentendo agli Enti locali la possibilità di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore, realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, per spese aventi carattere non permanente, connesse alle finalità di cui all'articolo 187, comma 2, del D.Lgs. 267/2000 (che considera l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione), in deroga alle previsioni generali dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali.

Per il conto del patrimonio è apparso utile verificare l'ultimo aggiornamento dell'inventario, il numero e il valore delle dismissioni immobiliari e valutare il grado di attuazione della politica comunale di dismissioni unitamente ai risultati ottenuti.

1.3.6 3.6 Bilancio di mandato

Seppure non espressamente previsto dalle norme, appare interessante riportare l'esperienza degli enti che hanno adottato il bilancio di mandato, offrendo in tal modo un'ulteriore informazione sull'attività svolta.

L'istituto non ha una disciplina che ne caratterizzi la funzione, la quale dipende in larga parte dalla volontà del singolo ente, sia per quanto concerne il contenuto che per la finalizzazione.

Mentre per alcuni documenti del sistema di bilancio si pone il problema di assicurare che all'adempimento formale della loro redazione corrisponda anche l'assolvimento sostanziale della funzione loro assegnata dalle norme, nel caso del bilancio di mandato la necessità di un ulteriore documento sembra emergere da un'esigenza sostanziale.

In questa fase l'attenzione su questo strumento può essere rivolta anzitutto proprio alla finalizzazione dello stesso verso un obiettivo sostanziale, in quanto altrimenti rischierebbe di

diventare un inutile e pericoloso elemento di complicazione del sistema di bilancio; in secondo luogo, può risultare interessante verificare i contenuti e le funzioni che gli enti controllati vi annettono al fine di enucleare le diverse tipologie possibili.

1.4 § 4- SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

La ratio e la disciplina dei controlli interni vanno desunte, oltre che dal d. lgs n. 286 e dal TUEL, anche dallo statuto e dal regolamento comunale.

È stato interessante verificare in quale misura e con quali modalità l'ente ha esercitato l'autonomia riconosciutagli al fine di conformare il sistema dei controlli alle proprie esigenze.

Dopo aver analizzato il quadro normativo entro il quale si inserisce il sistema dei controlli interni del Comune, si è passati ad indagare l'effettività ed il funzionamento del sistema stesso, attraverso i seguenti passaggi:

a) costituzione formale degli appositi organi: nomina (provvedimento, scelta dei componenti, numero dipendenti addetti oltre i componenti);

b) funzionamento degli organi costituiti (relazioni presentate, altri elaborati e informazioni fornite agli organi dell'ente, relativa frequenza);

c) descrizione analitica dei singoli controlli funzionanti: avvenuto esercizio del controllo nei casi previsti dalle norme (verifica compiuta soprattutto con riferimento al collegio dei revisori, ai quali le norme impongono specifici obblighi); analisi delle relazioni presentate e valutazione (eventualmente a campione in relazione al numero);

d) collegamento a sistema e valutazione del sistema stesso, anche in relazione all'impatto sulla gestione dell'ente;

e) eventuale estensione dei controlli ai soggetti gestori dei servizi pubblici;

g) rinvio ai singoli argomenti trattati, nell'ambito dei quali effettuare valutazioni sull'esistenza dei pareri obbligatori e sulla congruità e completezza del contenuto degli stessi (controllo eseguito per il collegio dei revisori). Nel caso di attività del collegio dei revisori svolta oltre i casi stabiliti dalla legge è stata verificata la congruità dei risultati rispetto all'attività dell'ente, anche al fine di segnalare eventuali prassi da portare ad esempio.

Con riferimento al PEG, occorre verificare se l'organo di revisione ha svolto le procedure di controllo relative alla redazione, all'approvazione ed allo sviluppo dello stesso. Innanzitutto, se è stata svolta la verifica della congruità degli obiettivi assegnati ai centri di responsabilità rispetto alle specifiche risorse devolute agli stessi. Inoltre, se è stata verificata l'adeguatezza delle risorse umane e strumentali disponibili per il raggiungimento di ciascun obiettivo. Infine, se i revisori sono stati in grado di monitorare, nel corso dell'esercizio, l'interazione tra il PEG e il controllo di gestione.

Per quanto concerne il controllo di gestione, appare importante verificare l'operatività di un controllo effettivo, non essendo sufficiente e, forse, nemmeno indispensabile in relazione alle dimensioni dell'ente, la costituzione di un apposito ufficio; è piuttosto necessario verificare che ciascun ente attivi correttamente il processo di programmazione, gestione e controllo.

1.5 § 5- EQUILIBRI DI BILANCIO

Le modalità espositive del calcolo degli equilibri di bilancio possono essere diverse.

La verifica della correttezza del calcolo sugli equilibri contenuto nei documenti contabili dell'ente dovrebbe riguardare l'esatta imputazione nei diversi titoli delle varie voci di entrate e uscite, a campione, e la legittimità e congruità delle poste previste per coprire la differenza.

L'equilibrio raggiunto e gli strumenti utilizzati per tale raggiungimento sono stati oggetto di comparazione storica.

Equilibrio di parte corrente---

La verifica è nella sostanza finalizzata ad accertare che la somma delle entrate dei titoli I, II e III sia uguale o maggiore alle spese del titolo I, sommate alla quota capitale di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari. L'eventuale differenza può essere coperta esclusivamente con gli strumenti consentiti dalla legge.

Ciò vuol dire che le entrate correnti devono finanziare sia le spese correnti che le spese a servizio dei finanziamenti già esistenti o che, al contrario, tali spese non possono essere finanziate con entrate derivanti da prestiti o da alienazioni di cespiti, salvo le eccezioni previste dalla legge.

È risultato interessante, oltre a valutare le soluzioni adottate dal singolo Comune, evidenziare le situazioni diffuse, soprattutto con riferimento agli strumenti utilizzati per coprire la differenza tra entrate correnti e spese correnti (comprensive delle quote di ammortamento).

A questo fine è emersa la frequente utilizzazione di quote degli oneri di urbanizzazione, non più vincolati (sulla base dell'art. 136, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001 che ha abrogato, a decorrere dal 30 giugno 2003, l'art. 12 della L. n. 10/1977); di conseguenza le amministrazioni non incontrano limiti normativi per l'utilizzazione di tali entrate, potendole di conseguenza finalizzare, anche integralmente, alla copertura di spese correnti.

Tuttavia, trattandosi di entrate straordinarie e con gettito fluttuante, la previsione del relativo ammontare non è facilmente programmabile e, quindi, può dimostrarsi insufficiente allo scopo di coprire la differenza tra entrate correnti e spese correnti, potendo determinare, tra l'altro, squilibri negli anni successivi.

Di conseguenza diventa importante verificare, per le entrate da oneri di urbanizzazione:

- la modalità di contabilizzazione in bilancio, sia ai fini della loro facile individuazione, che allo scopo di accertarne la relativa utilizzazione (ad esempio, l'eventuale allocazione nel titolo IV delle entrate e la finalizzazione, anche parziale, al raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente, rende necessaria la detrazione dell'ammontare a tale ultimo fine utilizzato al momento di calcolare l'equilibrio di parte capitale);
- la ricorrenza negli anni del ricorso a queste entrate per garantire l'equilibrio di parte corrente;

- la percentuale del complesso di queste entrate utilizzate a tal fine e la percentuale di copertura garantita in tal modo;
- la capacità di programmazione dell'ente, comparando le previsioni del bilancio con gli accertamenti e le riscossioni a consuntivo relative all'ammontare di tali entrate.

Particolare attenzione è stata dedicata anche all'avanzo di amministrazione, che può essere considerato, nell'ambito di una valutazione complessiva dell'ente e della sua capacità di gestire le risorse in modo economico ed efficace, un risultato positivo, in quanto evidenzia uno stato di buona salute finanziaria; tuttavia, oltre certi limiti, può essere sintomo di criticità, in quanto l'avanzo potrebbe essere assicurato attraverso il mantenimento in bilancio (con una prassi contraria anzitutto al principio di veridicità) di una mole di residui attivi relativi a crediti difficilmente liquidabili, tali da occultare addirittura situazioni di disavanzo.

In questa fase, considerato che l'avanzo può essere utilizzato per garantire gli equilibri di bilancio (per la parte non vincolata), si è proceduto a:

- analizzare la consistenza dell'eventuale avanzo nel periodo considerato;
- verificare la relativa utilizzazione al fine di garantire gli equilibri di bilancio;
- calcolare il rapporto tra eventuale avanzo e entrate correnti (tit. I, II e III).

Equilibrio di parte capitale---

La spesa in conto capitale (titolo II) può essere finanziata, oltre che con le entrate del titolo IV (al netto degli eventuali oneri di urbanizzazione iscritti in questo titolo e utilizzati per garantire l'equilibrio di parte corrente) e le entrate del titolo V (al netto delle anticipazioni di tesoreria), anche da altre poste consentite dalla legge:

- avanzo economico della gestione (avanzo della gestione di parte corrente, dato dalla differenza dei primi tre titoli dell'entrata e le spese correnti più le spese per rimborso prestiti e mutui);
- eventuale avanzo di amministrazione applicato al bilancio e destinato al finanziamento di spese in conto capitale;
- quota di entrate di parte corrente.

Gli equilibri garantiti in sede di bilancio di previsione devono essere mantenuti durante tutto il corso della gestione.

L'art. 193 del TUEL consente agli enti di stabilire la periodicità delle verifiche dello stato di attuazione dei programmi e del permanere degli equilibri di bilancio, da farsi almeno una volta l'anno e comunque entro il 30 settembre: appare utile al riguardo verificare cosa prevedono i regolamenti comunali e analizzare le relative delibere.

L'effettività della verifica, al di là di un mero adempimento formale, richiederebbe che tali delibere non fossero formulate in termini generici e che dessero conto, oltre che del mero dato finanziario, anche del sostanziale stato di attuazione dei programmi.

1.5.1 5.1 Analisi delle entrate

L'analisi delle entrate, così come d'altro canto quella delle spese, finalizzata a valutare la manovra programmatoria dell'ente, ha ricompreso la verifica della coerenza della manovra allocativa con le scelte strategiche esposte nella relazione previsionale e programmatica e nel bilancio pluriennale.

Sono state effettuate comparazioni storiche mediante appositi prospetti, in relazione ai titoli, a entrate proprie e derivate, entrate da ricorso al mercato, entrate libere e vincolate. Ciò può servire anche ad evidenziare eventuali poste anomale, valutandone la ricorrenza, ciclicità e straordinarietà e l'eventuale relativa utilizzazione per finanziare spese correnti, soprattutto se derivanti da operazioni di indebitamento.

L'autonomia finanziaria dell'ente misura la capacità dell'ente di essere finanziariamente autonomo ed è rappresentata dal rapporto tra le risorse correnti che affluiscono per merito delle politiche tributarie e tariffarie adottate dall'ente (entrate proprie, tit. I e III) e le entrate complessive correnti (tit. I, II e III).

Al riguardo è stato anche accertato il rispetto dei parametri di deficitarietà di cui al DPR n. 194/1996 ed al DM n. 217/2003, diversificati per classe demografica.

1.5.2 5.2 Analisi delle spese

Anche per le spese sono state effettuate comparazioni storiche mediante prospetti di raffronto ed è stato valutato il relativo andamento.

Tra le spese correnti è sembrato utile prestare attenzione alla spesa per il personale, sia per l'aspetto quantitativo che per la sua natura di componente rigida della spesa (unitamente a quella per rimborso prestiti), non modificabile nel breve-medio periodo e, di conseguenza, costituente un fattore critico per il mantenimento degli equilibri di bilancio.

È quindi stata analizzata l'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti (spese titolo I, intervento 1/entrate titoli I, II e III).

È stato anche considerato l'indicatore di cui al DM 217/2003, nell'ambito dei parametri di deficitarietà, che rapporta la spesa per il personale al totale della spesa corrente, con esclusione di quella finanziata con entrate a specifica destinazione dalla Regione o da altri enti pubblici.

La spesa per il personale è stata quindi rapportata con il numero dei dipendenti, prestando attenzione ad indicare esattamente la fonte da cui si trae tale ultimo dato.

Si rammenta che nel valutare l'eventuale riduzione del numero dei dipendenti, deve essere considerato non solo l'andamento della relativa spesa, ma anche la spesa per altre forme di collaborazioni sempre più diffuse.

In realtà la spesa effettiva per il personale tende ad essere sottostimata, in quanto rimangono fuori dal calcolo le collaborazioni coordinate, continuative e occasionali, che sono inserite fra le prestazioni di servizi, titolo I, intervento 3 e le consulenze, le quali, se finalizzate a consulenze per progettazioni o collaudi relativi all'acquisizione di beni strumentali, opere

pubbliche, immobili, terreni, ecc., sono inserite tra le spese in conto capitale ("incarichi professionali esterni", titolo II, intervento 6).

L'indicatore mantiene comunque la propria utilità in quanto finalizzato a misurare la parte di entrate correnti che va a finanziare quella porzione di spese correnti difficilmente modificabili nel breve-medio periodo, rimanendo fuori le altre forme di collaborazione.

Tuttavia queste ultime meritano una specifica ed autonoma considerazione, soprattutto con riferimento all'ammontare della relativa spesa, la variazione nel tempo e la relativa incidenza sulle spese e sulle entrate complessive.

Di conseguenza il numero di dipendenti per ciascun anno con contratto di collaborazione continuata e coordinata è stato raffrontato altresì alla spesa relativa, così come il numero di consulenze esterne, distinguendo tra spese correnti e spese in conto capitale.

A tali considerazioni bisogna aggiungere che la spesa per il personale è tanto più contenuta quanto maggiore è stata il processo di esternalizzazione dei servizi pubblici, la cui spesa presenta medesime caratteristiche di rigidità della spesa per il personale, soprattutto laddove si tratta di servizi essenziali e non elastici.

Al pari della spesa per il personale, la spesa per il rimborso dei prestiti e per interessi passivi presenta caratteri di rigidità e, di conseguenza, è stata calcolata la relativa incidenza sulle entrate correnti.

Interessante anche il calcolo dell'incidenza della spesa corrente per le funzioni generali di amministrazione e controllo e le spese correnti complessive, in quanto si acquisiscono, in tal modo, da una parte indicazioni sulla spesa corrente destinata al funzionamento dell'ente (spese generali) e, dall'altra, sulla percentuale di spesa corrente non allocata nei servizi finali.

Per quanto concerne la spesa in conto capitale, è apparso utile:

- calcolare anzitutto il rapporto tra tale spesa e la spesa corrente, al fine di valutare la capacità, nell'ambito delle possibilità dell'ente, di convogliare risorse verso gli investimenti; tale rapporto acquista rilevanza se viene calcolato almeno per un triennio, dato che la spesa in conto capitale è influenzata da fattori contingenti.
- verificare le fonti di finanziamento di tale spesa scelte dall'ente tra quelle possibili (alienazioni patrimoniali, trasferimenti di capitale dallo Stato, Regione e altri enti, mutui e BOC, avanzo di amministrazione applicato e/o avanzo della gestione corrente);
- calcolare l'incidenza della spesa finanziata con ciascuna di tale fonte sul totale della spesa in conto capitale, analizzando anche il relativo andamento.

Al riguardo, al fine della valutazione delle spese per investimenti dell'ente, potrebbe depurarsi il totale delle spese in conto capitale dalle spese per concessioni di crediti e anticipazioni (intervento 10 del titolo II).

1.6 § 6- ANALISI DEL RENDICONTO E RISULTATI DELLA GESTIONE

Nell'ambito dell'analisi del rendiconto, due sono state considerate le verifiche prioritarie: analisi e valutazione della capacità di programmazione, mettendo a confronto i dati del

rendiconto con quelli di bilancio, e valutazione degli scostamenti rispetto all'esercizio precedente, al fine di analizzare gli andamenti della gestione.

In relazione al primo obiettivo può non essere sufficiente la comparazione con le previsioni assestate dell'esercizio, ma sembra necessario, ai fini di una corretta informazione, il raffronto con le previsioni iniziali del bilancio.

Tutti i report relativi alle comparazioni storiche delle previsioni, sia per le spese che per le entrate, nonché quelli relativi agli equilibri di bilancio, possono essere utilizzati per calcolare i medesimi dati del rendiconto (accertamenti e impegni) e confrontarli con i dati del bilancio di previsione.

In particolare sono state calcolate la capacità di programmazione (in termini di grado di trasformazione delle previsioni in accertamenti) e la capacità di gestione (in termini di velocità di riscossione e, allo stesso tempo, di valutazione del grado di efficacia dell'attività degli uffici preposti alla riscossione di tali risorse) delle seguenti entrate:

- ICI;
- TARSU;
- proventi da contravvenzioni (titolo III- entrate extratributarie, categoria 1- proventi da servizi pubblici);
- proventi da oneri di urbanizzazione i quali, sebbene non qualificati come entrate proprie e contabilizzate ancora da alcuni enti nel titolo IV, tuttavia dipendono, nell'ammontare delle riscossioni e nella relativa utilizzazione, dall'autonomia e dalla capacità dell'ente.

La possibilità di calcolare la capacità di gestione e di programmazione complessivamente di tutte le entrate correnti proprie dell'ente richiede la deduzione di quelle entrate (quali addizionale e compartecipazione IRPEF) il cui procedimento di accertamento e riscossione sconta ritardi non necessariamente imputabili all'ente.

Nell'ambito della spesa corrente, è stato calcolato il grado di trasformazione delle spese correnti in impegni.

L'eventuale disavanzo di amministrazione è stato rapportato alla spesa dei titoli I e III, con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa, effettuando le consuete comparazioni storiche e considerando come limite massimo di tale rapporto il valore del 5%, fissato come parametro delle condizioni di deficitarietà.

Interessante anche calcolare il rapporto tra anticipazioni di tesoreria ed entrate correnti, al fine di verificare eventuali problemi ricorrenti di liquidità dell'ente.

1.7 § 7- GESTIONE DEI RESIDUI

Per i residui è stata effettuata una comparazione storica del rapporto tra residui attivi e totale delle entrate e residui passivi e totale delle spese, nonché il raffronto con i livelli di deficitarietà.

Particolare attenzione è stata posta ai residui attivi e alle relative delibere di riaccertamento, in quanto mantenere in bilancio crediti che difficilmente si tramuteranno in risorse finanziarie liquide non è consentito e comporta una dilatazione ingiustificata dell'avanzo di amministrazione, che potrebbe anche tradursi in disavanzo eliminando i residui che con molta probabilità non verranno mai riscossi.

La disamina delle delibere di riaccertamento potrebbe tuttavia non dimostrarsi sufficiente, soprattutto nel caso di mancanza di chiarezza e comprensibilità delle stesse; necessaria al riguardo una verifica a campione dell'effettiva esigibilità dei residui mantenuti.

Appare utile, altresì, elaborare, in collaborazione con l'amministrazione comunale, un report indicante la vetustà dei residui mantenuti in bilancio, in relazione alla corrispondente tipologia, in quanto il trascinarsi di residui attivi potrebbe essere giustificato dall'intento di raggiungere un pareggio o ottenere un avanzo diversamente non realizzabile.

In relazione ai residui dei titoli I, II, III e IV, con esclusione delle entrate per le quali i ritardi non sono addebitabili all'ente (compartecipazione IRPEF e addizionale comunale IRPEF) si è ritenuta critica una permanenza superiore a 3-5 anni, tranne che non sia iscritto in bilancio un fondo per svalutazione crediti.

Con riferimento ai residui del titolo V, una permanenza superiore a 10 anni potrebbe indicare qualche problema.

1.8 § 8- DEBITI FUORI BILANCIO

Determinante per i debiti fuori bilancio è anzitutto la valutazione dell'esistenza, entità e motivazione dei debiti regolarmente riconosciuti con delibera dell'ente, nonché l'accertamento del reperimento delle relative fonti di finanziamento.

1.9 § 9- GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI E SOCIETÀ PARTECIPATE

Dal sistema di bilancio (relazione previsionale e programmatica, bilancio di previsione e rendiconto) non risultano con chiarezza ed immediatezza l'entità e le modalità del finanziamento dei gestori dei servizi pubblici locali.

Nemmeno gli allegati ai documenti contabili pongono in evidenza le modalità gestionali e le risorse destinate ai gestori dei servizi, né gli appositi prospetti dei certificati del bilancio si sono dimostrati esaurienti a tal fine, anche per l'incompleta compilazione da parte degli enti.

Allo stesso fine non si è dimostrata di per sé sufficiente la pubblicazione di un apposito elaborato concernente le società partecipate dall'ente: nella misura in cui, infatti, i dati forniti si limitano ad analizzare e valutare i risultati economici delle attività aziendali, non sono idonei ad offrire sufficienti informazioni sul sistema di governance adottato dall'ente committente, il cui obiettivo non può essere quello, o solo quello, di realizzare un utile, ma trattandosi di partecipazioni a società che sono incaricate di gestire servizi pubblici, si identifica nella necessità di garantire l'erogazione del servizio stesso secondo le caratteristiche programmate.

Invero, come prima riferito, il problema attiene sia alla corretta e trasparente contabilizzazione delle risorse, che alle attività di programmazione, gestione e controllo che con difficoltà gli enti riescono ad esercitare laddove il servizio è stato esternalizzato, non essendo stati predisposti tempestivamente adeguati strumenti necessari ad affrontare il profondo cambiamento che ha interessato tutta la pubblica amministrazione e, in particolare, i soggetti che più di altri gestiscono servizi diretti ai cittadini.

Dal primo punto di vista, si è già detto della necessità di richiedere al Comune un prospetto da cui risultino le risorse trasferite, consigliando nel contempo di predisporre tale prospetto, anche in forma di nota integrativa, non solo e non tanto per le esigenze conoscitive dell'organo di controllo, ma soprattutto per il corretto esercizio delle proprie funzioni e per una corretta informazione al Consiglio.

Per quanto riguarda, invece, il secondo problema, un'attenta e corretta attività di programmazione richiederebbe a monte la valutazione della convenienza dell'affidamento all'esterno della gestione dei servizi pubblici. A sua volta ciò richiederebbe la completa conoscenza dei costi dei servizi gestiti fino a quel momento all'interno dell'ente, cosa che non pare possibile se non attraverso una contabilità analitica per centri di costo, che non è al momento particolarmente diffusa.

Tra l'altro il risparmio di spesa che consegue all'esternalizzazione del servizio, unica valutazione sulla quale si basa invece spesso la valutazione dell'ente sulla scelta delle modalità gestionali, deve tener conto del fatto che la possibile diminuzione della spesa per la riduzione del relativo personale non è sempre possibile in tempi brevi. Spesso alle previsioni di riduzioni di spesa in un certo numero di anni non corrisponde poi in sostanza l'attuazione dei relativi piani di trasferimento al nuovo gestore del personale prima adibito al servizio; l'ente si trova, di conseguenza, a dover sopportare in certa misura gli oneri per il personale preesistente e il costo del nuovo servizio.

In ogni caso anche la convenienza economica dell'offerta del nuovo gestore e la stessa redazione del bando di gara, nel caso di affidamento tramite procedure ad evidenza pubblica, richiede una valutazione e comparazione dei costi, per la quale i Comuni non sembrano sempre sufficientemente attrezzati.

La valutazione dell'ente dovrebbe essere non solo di natura economica-finanziaria, ma dovrebbe essere espressa anche in termini di soddisfazione dell'utenza e a tal fine dovrebbero essere effettuate, da parte dell'ente, specifiche indagini già al momento della programmazione.

Tra gli elementi da valutare anticipatamente rientra anche l'adozione di strumenti che consentano il controllo della gestione del servizio, in relazione agli obiettivi che l'ente si è prefissati, attraverso gli strumenti posti a disposizione dagli atti che disciplinano il rapporto (contratti di servizio, concessioni o altro), atti che devono essere attentamente formulati in tal senso.

Al riguardo la scelta di un soggetto gestore (società di capitali) anziché un altro non è indifferente per l'ente, perché muta la sua capacità o, quanto meno, la possibilità di incidere

sulle politiche d'impresa al fine di raggiungere i propri obiettivi. Preliminarmente si dimostra, in sede di programmazione, la formulazione ed esternazione proprio degli obiettivi che l'ente si prefigge nella gestione di ciascun servizio: garanzia della socialità del servizio, necessità di non incidere oltre certi limiti sulle risorse del comune, autofinanziamento del servizio, ecc..

Le notizie necessarie a valutare le problematiche sopra evidenziate hanno richiesto un'istruttoria complessa, nell'ambito della quale è apparso necessario acquisire, per ciascun servizio, alcuni elementi fondamentali, di seguito indicati:

1. se il servizio è gestito all'interno dell'ente o affidato all'esterno;
2. controllo sulla gestione del servizio: previsione di apposito organo o struttura deputata negli atti dell'ente, eventuale costituzione formale e relativo funzionamento. Rapporti tra questi organi, se istituiti, e gli organi di controllo interno.

Nel caso in cui i servizi siano stati esternalizzati:

3. quote di partecipazione, numero di soci, entità dei trasferimenti, a titolo di corrispettivi contrattuali o eventuali contributi ordinari di esercizio, contributi per ripiani disavanzi pregressi, risorse trasferite per eventuali ricapitalizzazioni, retribuzione eventuali servizi complementari;
4. strumento di regolamentazione del rapporto: concessione, proroga di concessione, contratto di servizio (disamina dei relativi atti acquisiti in copia);
5. procedure di affidamento: affidamento diretto, affidamento con procedure ad evidenza pubblica;
6. natura giuridica delle società gerenti i servizi: società di capitale o altro, società a partecipazione interamente comunale, a partecipazione interamente pubblica, anche se non dell'ente considerato, a partecipazione mista pubblica-privata, interamente privata.
7. controllo sulle società partecipate: a) esistenza e funzionamento di una struttura appositamente costituita; b) rappresentanza del Comune nel consiglio di amministrazione della società; c) eventuali patti di sindacato per la definizione delle nomine in CdA, nel caso di socio di minoranza; d) collegamento tra il Comune e gli eventuali componenti del CdA, al fine di verificare in quale misura e con quali strumenti l'ente è in grado di influenzare le scelte imprenditoriali della società per renderle compatibili con i propri fini; e) partecipazione del Comune alle scelte per le modifiche necessarie all'adeguamento alla riforma societaria;
8. controllo sull'esatta esecuzione del contratto di servizio o di altro atto che regola il rapporto tra gestore ed ente locale, sia per quanto concerne i rapporti economici-finanziari che le modalità gestionali e la soddisfazione dell'utenza.

Nel caso in cui si possa calcolare con facilità la spesa corrente destinata al servizio di raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani, è interessante calcolare se le entrate TARSU

costituiscono una sufficiente fonte di copertura di tali spese, in attesa dell'attuazione della riforma in base alla quale l'entrata tributaria viene sostituita con la tariffa.

1.10 § 10- INDEBITAMENTO

Problema prioritario è stato quello di verificare se il sistema di bilancio, così come interpretato dagli enti, offra le informazioni necessarie a rendere conto della programmazione e dell'attività dell'ente e, nel caso negativo, se ciò sia dovuto a un'insufficiente sistema informativo e/o ad una mancata o inadeguata programmazione rispetto agli scopi.

Il ricorso al credito si ripercuote sul bilancio dell'ente per tutta la durata del periodo di ammortamento del finanziamento e le corrispondenti quote di interesse dovranno essere finanziate o con una riduzione delle spese correnti o con un incremento delle entrate correnti: il bilancio pluriennale e la relazione previsionale e programmatica devono contenere l'indicazione delle modalità di copertura degli oneri derivanti dall'indebitamento almeno per il triennio successivo.

La dinamica crescente del debito degli enti locali costituisce in parte la conseguenza del processo di decentramento e di conferimento di una più ampia autonomia gestionale.

A quest'ultima corrisponde una maggiore responsabilità degli amministratori locali i quali, nel ricorrere al mercato devono ispirarsi a criteri di prudenza, in modo da salvaguardare il mantenimento degli equilibri finanziari e il rispetto degli impegni assunti dallo Stato a livello di Unione Europea.

In sede previsionale può essere interessante per l'ente valutare l'indebitamento globale, non soltanto quello riferito all'esercizio, e l'indebitamento complessivo, comprensivo anche dell'indebitamento delle società partecipate, quanto meno di quelle a totale partecipazione dell'ente, stante la difficoltà del calcolo nel caso di possesso di quote di partecipazione.

Potrebbe anche risultare interessante calcolare il rapporto tra il volume dei mutui (titolo V delle entrate) e la complessiva quota di ammortamento (interessi passivi e quota capitale), che può essere tratta dall'elenco dei mutui allegato al bilancio.

In sede di rendicontazione è risultata di interesse una tabella, allegata alla relazione della Giunta dell'ente considerato, che descrive analiticamente la destinazione dei mutui contratti nell'anno, con riferimento alle singole spese d'investimento finanziate nell'anno, gli istituti mutuanti e le tipologie di strumenti finanziari usati (mutui, emissione obbligazioni). Sarebbe utile ricostruire un report simile anche per le previsioni di bilancio.

Di utilità risulta pure la costruzione di un prospetto che individui separatamente lo stock di debito per titoli, per mutui e per rinegoziazione di mutui preesistenti.

In ogni caso bisogna verificare il rispetto dei limiti inderogabili posti dalle norme:

- il limite, di fonte costituzionale, che impone all'ente di non destinare entrate da indebitamento per finanziare spese correnti; nonostante il rispetto formale di tale limite, potrebbero tuttavia verificarsi nella sostanza fenomeni di scorretta utilizzazione di tali risorse, utilizzate per spese correnti o allocate a quest'ultimo scopo nella parte corrente delle entrate;
- il limite, posto dall'art. 204 del TUEL, in base al quale l'ente può assumere nuovi mutui solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedenti ed a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 25% delle entrate correnti. Il limite del 25% appare tuttavia troppo elevato, in quanto difficilmente il Comune

si trova in condizioni così difficili e, quindi, rischia di divenire inconsistente. Si è ritenuto, di conseguenza, di adottare quale punto di riferimento, in quanto si è dimostrato più vicino alla realtà, il valore del 12% (parametro di deficitarietà) quale limite massimo del rapporto tra le spese per interessi passivi sui mutui (spese titoli I, intervento 6) e le entrate correnti (titolo I, II, e III), ritenendo, quale soglia di rischio, il valore oscillante tra il 10 e il 12%.

È apparso interessante calcolare, al fine di valutare la solidità dell'ente e la sua capacità di far fronte agli oneri complessivi derivanti dall'indebitamento, anche l'incidenza delle spese per il rimborso dei prestiti e per interessi passivi (spese titolo I, intervento 6 + spese del titolo III) sulle entrate correnti (entrate titoli I, II e III).

Al riguardo bisogna fare attenzione ai casi di estinzione anticipata di prestiti, ad esempio, per rinegoziazione, verificando, tra l'altro, la durata del nuovo indebitamento e il tasso prescelto (fisso o variabile).

Anche per l'emissione dei BOC occorre che sia programmata e valutata dall'ente la copertura degli oneri, conseguenti all'emissione, nei futuri esercizi.

La verifica della finalizzazione dell'emissione dovrebbe sempre incidere sulla valutazione della convenienza dell'operazione in ordine ai costi, alle condizioni e ai risultati attesi.

La convenienza dell'operazione dovrebbe essere valutata nella relazione previsionale e programmatica, non sembrando a tal fine sufficiente la valutazione contenuta nella relativa delibera di approvazione.

È importante verificare che nel bilancio e successivamente nel rendiconto siano contabilizzate tutte le voci relative all'emissione dei BOC: in entrata, l'intero importo del prezzo dei buoni anticipati dall'istituto di emissione, in uscita le rate di rimborso da versare allo stesso istituto secondo gli accordi (rate di ammortamento ed interessi). Di norma non sono evidenziate le spese di gestione e le spese per il compenso per l'istituto, in quanto vengono fatte rientrare nel costo complessivo dell'operazione. Sarebbe utile, comunque, che il Comune fosse a conoscenza di questi dati.

Con riferimento alla possibilità che l'entrata derivante dall'emissione dei Boc sia utilizzata non per spese d'investimento e, quindi, in contrasto con il limite costituzionale, può essere utile analizzare l'elenco delle opere pubbliche, per verificare le relative modalità di finanziamento e stabilire se tutte quelle finanziate dai BOC corrispondono all'importo complessivo indicato nell'elenco.

Anche per gli strumenti di finanza derivata o creativa è preliminare la verifica della valutazione, ad opera dell'ente, sulla convenienza dell'operazione, valutando i costi corrispondenti.

Principali riferimenti normativi

- Legge 29 ottobre 1984, n.720 "Istituzione del sistema di Tesoreria unica per Enti e Organismi pubblici";
- D.Lgs.3 febbraio 1993, n.29 "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche" e successive modifiche ed integrazioni;
- Legge 14 gennaio 1994, n.20 "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti";
- D.Lgs. 25 febbraio 1995, n.77 "Ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali";
- Legge 23 dicembre 1998, n.448 "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo";
- Legge 23 dicembre 1999, n.488 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)";
- D.Lgs. 30 luglio 1999, n.286 "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'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n.59";
- D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali";
- Legge 23 dicembre 2000, n.388 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)";
- D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" (controllare);
- Legge 28 dicembre 2001, n.448 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)";
- Legge 27 dicembre 2002, n.289 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)";

- D.P.R. 27 febbraio 2003, n.97 "Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n.70";
- Legge 20 maggio 2003, n.116 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2003, n.50 recante disposizioni urgenti in materia di bilanci degli enti locali";
- Legge 5 giugno 2003, n.131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3";
- Legge 24 dicembre 2003, n.350 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)".

ALLEGATO N. 1/2

Elenco dei documenti fatti pervenire dal Comune di Sesto Fiorentino

1. In data 11 febbraio 2004:

- Regolamento di contabilità
- Atto di costituzione degli organi di controllo interno (nucleo di valutazione; costituzione di un gruppo di progetto per dare piena attuazione ad un sistema di programmazione, contabilità analitica e controllo di gestione);
- Delibera di incarico ai Revisori contabili;
- Atti in cui si è estrinsecata l'attività dell'organo di revisione (verbali anni 2002 e 2003 con allegate relazioni al bilancio ed al rendiconto);
- Bilancio di previsione 2002 con relativi allegati – Piano Esecutivo di Gestione (PEG) 2002 – Delibera consiliare di ricognizione dello stato di attuazione dei programmi 2002;
- Bilancio di previsione 2003 con relativi allegati – PEG 2003 – Delibera consiliare di ricognizione dello stato di attuazione dei programmi 2003;
- Rendiconto esercizio 2002 con relativi allegati (compreso il riaccertamento dei residui attivi e passivi);
- Prospetti relativi al Patto di stabilità, corredati delle relazioni presentate dalla Giunta municipale al Consiglio comunale in occasione dell'approvazione del rendiconto di gestione 2002 e dell'assestamento generale di bilancio 2003;
- Certificati dei conti trasmessi al Ministero dell'Interno;
- Elenco annuale delle opere pubbliche (L. 109/94 art.14,c.11) per gli anni 2002 e 2003;
- Libro delle partecipate del Comune di Sesto Fiorentino (bozza);
- Elencazione dei contratti di mutuo passivo stipulati negli anni 2002 e 2003;
- Delibera consiliare sull'estinzione agevolata dei mutui contratti con la Cassa DD.PP.;
- Esempi di report (direzionale ed operativo);
- Estratto della pubblicazione "Bilancio inComune" sulla pagina Web della rete civica.

2. In data 11 marzo 2004:
 - Statuto comunale;
 - Attestato inerente le esposizioni debitorie con il Tesoriere nel corso del 2003 e relativi interessi passivi maturati;
 - PEG 2004 – obiettivi gestionali;
 - Bilancio di mandato 1999-2004 (bozza);
 - Libro delle partecipazioni (versione aggiornata);
 - Manuale per l'impianto del controllo di gestione (I edizione);
 - Relazioni del Prof. Garlatti: "Progettazione del sistema di controllo gestionale" con allegati tecnici redatta nell'anno 1999; "Progettazione del sistema di programmazione a medio termine del Comune di Sesto Fiorentino" redatta nell'anno 2000; "Il controllo delle gestioni delegate a Enti strumentali e Società partecipate" redatta nell'anno 2001;
 - Documenti esplicativi su "Reporting strategico" e "Auditing e controllo interno".

3. In data 1° aprile 2004:
 - Parametri quantitativi per il controllo di gestione;
 - Indicatori per il controllo di gestione;

4. In data 22 luglio 2004:
 - Conto del bilancio 2003;
 - Quadri generali riassuntivi;
 - Riepilogo degli impegni classificati secondo l'analisi economico funzionale;
 - Conto consuntivo del Tesoriere comunale;
 - Servizi pubblici a domanda individuale;
 - Residui attivi riaccertati;
 - Residui attivi eliminati;
 - Residui passivi eliminati;
 - Elenco residui attivi;
 - Elenco residui passivi;
 - Prospetto di analisi delle componenti dell'avanzo di amministrazione;
 - Relazione della Giunta comunale (vol. I e II);
 - Parametri gestionali con andamento triennale;
 - Parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale;
 - Composizione fondo svalutazione crediti ed elenco crediti di dubbia esigibilità;
 - Conto del patrimonio;
 - Conto economico;
 - Prospetto di conciliazione;
 - Prospetto relativo all'andamento del debito e alla variazione del rapporto debito/PIL;
 - Relazione del Collegio dei Revisori dei conti.

3.

4. ELENCO DEI DOCUMENTI ESAMINATI

5. COMUNE DI FIESOLE

6.

BILANCIO DI PREVISIONE ESERCIZI 2002 – 2003 - 2004

ALL. 1 Bilancio di previsione esercizio e bilancio pluriennale.

ALL. 2 Elenco degli affitti attivi, passivi e Polizze assicurative.

ALL. 3 Dati riepilogativi del bilancio di previsione.

ALL. 4 Elenco del personale in servizio al 1° gennaio.

ALL. 5 Elenco dei mutui in ammortamento al 1° gennaio, suddivisi per anni di contrattazione

ALL. 6 Copia della deliberazione della Giunta Comunale di approvazione della relazione previsionale e programmatica al bilancio di previsione annuale e pluriennale.

ALL. 7 Copia della deliberazione della Giunta Comunale avente ad oggetto la verifica delle aree da destinare alla residenza e determinazione del prezzo di cessione in proprietà o in diritto di superficie.

ALL. 8 Copia della deliberazione della Giunta di approvazione della misura percentuale dei costi complessivi dei Servizi Pubblici a domanda individuale.

ALL. 9 Copia deliberazione della G.C avente ad oggetto la determinazione dell'aliquota di compatecipazione dell'addizionale comunale all'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (I.R.P.E.F.) da applicare per l'anno.

ALL. 10 Copia della deliberazione del Consiglio Comunale relativa al riequilibrio dei risultati della gestione dell'esercizio, ai sensi dell'art. 175, 1° comma, del D.Lgs.18/8/2000, n° 267.

ALL. 11 Copia della deliberazione della G.C avente ad oggetto la determinazione dell'aliquota I.C.I. per l'anno.

ALL. 12 Copia della deliberazione della G.C. avente ad oggetto la determinazione della tariffa per il servizio di gestione dei rifiuti urbani per l'anno.

- ALL. 13 Copia della delib. C.C. di approvazione della relazione previsionale e programmatica al bilancio di previsione.
- ALL. 14 Relazione del collegio dei revisori.
- ALL. 15 Rendiconti delle società partecipate e delle aziende speciali.
- ALL. 16 Parametri per l'individuazione degli Enti strutturalmente deficitari.
- ALL. 18 Certificato al Bilancio.
- ALL. 19 Deliberazioni della G.C. avente ad oggetto la determinazione delle tariffe per l'applicazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni nonché delle tariffe per i servizi cimiteriali per l'anno.
- ALL. 20 Deliberazione del C. C. di approvazione del programma triennale dei lavori pubblici per il triennio e dell' elenco annuale per l'anno.
- ALL. 21 Programma triennale dei lavori pubblici per il triennio ed elenco annuale per il 2002.

RENDICONTO DELLA GESTIONE ESERCIZI 2002 E 2003

- ALL. 1 Rendiconto della gestione
- ALL. 2 Delibera C. C. relativa all'approvazione del Rendiconto della Gestione.
- ALL. 3 Relazione del collegio dei revisori dei conti.
- ALL. 4 Illustrazione dei dati consuntivi dell'esercizio in esecuzione dell'art. 151, 7^ comma, del D.L.vo 18/8/2000 n. 267 (deliberazione giunta comunale n. 75 del 18/5/2003).
- ALL. 5 Riepilogo generale delle entrate.
- ALL. 6 Riepilogo generale delle spese.
- ALL. 7 Quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali.
- ALL. 8 Riepilogo generale di classificazione delle spese. Impegni e pagamenti per le spese correnti.
- ALL. 9 Riepilogo generale di classificazione delle spese. Impegni e pagamenti in conto capitale.
- ALL. 10 Riepilogo generale di classificazione delle spese. Impegni e pagamenti per spese per rimborso di prestiti.
- ALL. 11 Quadro riassuntivo della gestione di competenza.
- ALL. 12 Quadro riassuntivo della gestione finanziaria.
- ALL. 13 Quadro riassuntivo della gestione di cassa.
- ALL. 14 Riassunto del rendiconto generale del patrimonio alla chiusura dell'esercizio 2002.
- ALL. 15 Certificazione relativa ai debiti fuori bilancio al 31 dicembre.
- ALL. 16 Deliberazione consiliare con la quale viene ripristinato il pareggio dei risultati di gestione dell'esercizio, ai sensi dell'art. 193 del D.L.vo 267/2000.

ALL. 17 Certificazione dei parametri di individuazione degli enti in condizione strutturalmente deficitaria per il triennio in esecuzione del D.M. 6/5/1999 n. 227.

ALL. 18 Elenco dei residui attivi e passivi desunti a chiusura dell'esercizio distinti per anno di provenienza (art. 227, 5[^] comma, lettera C del D.L.vo 267/2000). Determinazione del responsabile del dipartimento delle risorse – servizio contabilità.

ALL. 19 Conto economico.

ALL. 20 Prospetto di conciliazione.

ALL. 21 Prospetto concernente gli indicatori finanziari ed economici generali ed i parametri gestionali relativi ai servizi indispensabili a domanda individuale ed ai servizi diversi.

ALL. 22 Prospetto concernente "Il patto di stabilità".

ALL. 23 Relazione tecnica.

ALL. 24 Delibere consiliari di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio (art. 194 comma 1 del D.L.vo 18/8/2000 n. 267) e di ripiano (art. 193 comma 2 del D.L.vo 18/8/2000 n. 267).

DOCUMENTAZIONE VARIA

- Statuto comunale
- Regolamento di contabilità
- Delibere di nomina del Collegio dei Revisori.
- Verbali delle sedute del Collegio dei Revisori dei conti per gli esercizi 2002 e 2003.
- Delibera di approvazione del Piano esecutivo di gestione (P.E.G.) per gli anni 2002/2003.
- Programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici.
- Esposizione debitoria con il tesoriere comunale.
- Delibere di assestamento ai sensi dell'art. 175 T.U.E.L.
- Delibere di autorizzazione e ricorso ad un'operazione di finanza derivata (SWAP – anni 2003/2004).
- Delibera di emissione di B.O.C. (anno 2002).
- Delibere di costituzione e partecipazione a società di servizi pubblici.
- Contratti di mutuo stipulati negli anni 2002 e 2003 con istituti di credito privati.
- Pubblicazione "I servizi pubblici esternalizzati e le attività controllate dal Comune".
- Rendiconto di mandato.

VERIFICA DELLA SANA GESTIONE FINANZIARIA DEL COMUNE DI SESTO FIORENTINO

Sommaro:

1. Premessa. 1.1 Origine dell'indagine; 1.2 Normativa di riferimento; 1.3 Metodologia di indagine.
2. Configurazione del Comune. 2.1 Dati statistici di interesse; 2.2 Organizzazione del Comune; 2.3 Strutture del Comune; 2.4 Organismi gestionali; 2.5 Economia insediata.
3. Esame della documentazione organizzativa pervenuta. 3.1 Statuto; 3.2 regolamento di contabilità; 3.3 Sistema del controllo di gestione.
4. Sintesi dell'esame della documentazione organizzativa.
5. Analisi dell'attività di programmazione, pianificazione e gestione – Anno 2002. 5.1 Bilancio di previsione; 5.2 Piano esecutivo di gestione (PEG) – Obiettivi gestionali; 5.3 Relazione previsionale e programmatica 2002-2004; 5.4 Bilancio pluriennale per il triennio 2002-2004; 5.5 Altri allegati al bilancio di previsione; 5.6 Parere del Collegio dei Revisori sul Bilancio di previsione; 5.7 Ricognizione sui programmi ed equilibri di bilancio 2002; 5.8 Rendiconto; 5.8.1 Conto del bilancio; 5.8.2 Conto economico; 5.8.3 Conto del patrimonio; 5.8.4 Principali scelte di gestione.
6. Sintesi gestionale dell'attività gestionale – Anno 2002. 6.1 Conseguimento degli obiettivi indicati in fase programmatica; 6.2 Salvaguardia degli equilibri di bilancio; 6.3 Rispetto del Patto di stabilità; 6.4 Ricorso all'indebitamento; 6.5 Avanzo di amministrazione complessivo; 6.6 Controllo dei residui; 6.7 Considerazioni sull'attività di gestione per l'anno 2002.
7. Analisi dell'attività di programmazione, pianificazione e gestione – Anno 2003. 7.1 Bilancio di previsione; 7.2 Piano esecutivo di gestione; 7.3 Relazione previsionale e programmatica 2003-2005; 7.4 Bilancio pluriennale per il triennio 2003-2005; 7.5 Altri allegati al bilancio di previsione; 7.6 Parere del Collegio dei Revisori sul Bilancio di previsione; 7.7 Stato di attuazione dei programmi 2003; 7.8 Rendiconto; 7.8.1 Conto del bilancio; 7.8.2 Conto economico; 7.8.3 Conto del patrimonio; 7.8.4 Principali scelte di gestione.
8. Sintesi dell'attività gestionale – Anno 2003. 8.1 Conseguimento degli obiettivi indicati in fase programmatica; 8.2 Salvaguardia degli equilibri di bilancio; 8.3 Rispetto del Patto di stabilità; 8.4 Ricorso all'indebitamento; 8.5 Avanzo di amministrazione complessivo; 8.6 Gestione dei residui; 8.7 Servizi pubblici a domanda individuale; 8.8 Considerazioni sull'attività di gestione per l'anno 2003.
9. Parametri ed indicatori relativi all'attività di gestione.
10. Altri documenti esaminati. 10.1 Il libro delle partecipate; 10.2 Il bilancio di mandato 1999-2004.

11. Considerazioni di sintesi.
12. Conclusioni.

7. ALLEGATO N. 1/3 bis

8. COMUNE DI FIESOLE

9. INDICE

10.

PREMESSA

Oggetto, metodologia e finalità dell'indagine

CAPITOLO I

Quadro strutturale e organizzativo dell'ente

I.1 Regole di organizzazione

I.2 Strutturazione dell'ente

I.3 Sistema contabile dell'ente

Regolamento di contabilità dell'ente

Analisi del sistema di contabilità esistente

CAPITOLO II

Sistema dei controlli interni

II.1 Riferimenti normativi

II.2 Effettività e funzionamento del sistema

CAPITOLO III

Equilibri di bilancio

III.1 La regola del pareggio

III.2 Strumenti di mantenimento degli equilibri nel corso della gestione

III.3 Analisi delle voci di bilancio

III.3.a Analisi entrate

III.3.a Analisi della spese

CAPITOLO IV

Analisi del rendiconto e risultati della gestione

CAPITOLO V

Gestione dei residui

CAPITOLO VI

Servizi pubblici locali- Gestione e controllo

CAPITOLO VII

Indebitamento

CAPITOLO VIII

Patto di stabilità

1. SOCIETA' CONTROLLATE/PARTECIPATE – COMUNE DI *****

11. Quota di partecipazione – Risorse finanziarie erogate

12. ALLEGATO N. 1/4

Denominazione (N. Società partecipate)	Rilev. (industr./non ind.)	Servizi erogati	Capitale Sociale	Quota cap. / Maggiore Azionista / N. Azionisti	Risorse fin. erogate ¹⁸		
					2001	2002	2003

¹⁸ In migliaia di €

13. 2. SOCIETA' CONTROLLATE/PARTECIPATE – COMUNE DI *****

14. Patrimonio netto – Risultato di esercizio

15. ALLEGATO N. 1/4 Bis

Denominazione (N. Società partecipate)	R Rilev.	Servizi erogati	Capitale Sociale	Patrimonio netto(in €) da S.P. 31.12.2002/31.12.2001/31.12.2000	Risultato di esercizio (in €) da C.E. 31.12.2002/31.12.2001/31.12.2000

SOCIETA' CONTROLLATA/PARTECIPATA

1. Denominazione – forma societaria			
2. Capitale sociale			
3. Servizio/i erogato/i			
4. Quota di capitale detenuta dal Comune (%)			
5. Numero di Enti pubblici azionisti			
6. Data di stipula del contratto di servizio			
	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003
7. Risorse finanziarie erogate dal Comune alla Società			
8. Patrimonio netto della Società al 31 dicembre di ciascun anno			
9. Risultato di esercizio (tratto dal conto economico della Società)			
10. Utile netto a favore del Comune			
11. Standard tecnici di qualità previsti nei vari anni (dal contratto di servizio)			
12. Percentuale di conseguimento effettivo degli standard			
13. Sistema di rilevazione/di monitoraggio del grado di soddisfazione dell'utenza per il/i servizio/i erogato/i			

14. Grado di soddisfazione per il/i servizio/i rilevato presso gli utenti			
---------------------------------------------------------------------------	--	--	--