



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Maria Annunziata RUCIRETA	Presidente
Cons. Nicola BONTEMPO	Componente, Relatore
Cons. Paolo BERTOZZI	Componente
Primo Ref. Fabio ALPINI	Componente
Ref. Rosaria DI BLASI	Componente
Ref. Anna PETA	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;

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 le successive modifiche e integrazioni;

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 l'art. 1, commi 166 e 167, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti predisposte secondo criteri e linee guida definiti unitariamente dalla Corte dei conti;

VISTO l'art. 148-bis Tuel, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012 il quale, tra l'altro, prevede l'esame da parte delle Sezioni regionali di controllo dei rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della l. n. 266/2005 ai fini della verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni e del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio; e che, ove l'esame determini l'accertamento di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del

mancato rispetto del saldo e degli equilibri di finanza pubblica, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento l'ente locale debba adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, la cui mancata adozione o verifica con esito negativo da parte delle Sezioni regionali di controllo preclude l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria;

VISTO l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

VISTE le disposizioni procedurali relative al processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014;

VISTE le "linee-guida" per la redazione delle relazioni inerenti ai rendiconti 2017, 2018 e 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazioni n. 16 del 24 luglio 2018, n. 12 del 11 giugno 2019 e n. 9 del 28 maggio 2020;

VISTA la propria deliberazione n. 4 del 29 marzo 2021, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2021, prevedendo, oltre all'esame congiunto dei rendiconti 2017 e 2018, anche l'estensione del controllo ai rendiconti dell'esercizio 2019;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana 25 settembre 2014, n. 171, con la quale sono stati approvati i "criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2013", i cui principi vengono confermati, con i relativi adattamenti, anche per l'analisi dell'esercizio 2017, 2018 e 2019 (integrando l'attività di controllo alla corretta applicazione dei nuovi principi contabili introdotti dal d.lgs. n. 118/2011);

CONSIDERATO che la Sezione - seguendo anche gli orientamenti assunti dalla Sezione delle autonomie - ritiene che la gravità delle irregolarità contabili meritevoli di segnalazione non sia tanto da valutare alla stregua delle modalità e/o del grado di scostamento dalla norma, quanto, soprattutto, del rischio di ripercussioni sugli equilibri di bilancio;

PRECISATO che l'esame condotto dalla Sezione, per le caratteristiche peculiari del controllo monitoraggio, si basa sui dati contabili sinteticamente rappresentati dal singolo ente nel questionario e nella documentazione acquisita agli atti, prescindendo da un'analisi dei fatti gestionali sottostanti, che, comunque, potrebbero essere oggetto di eventuali successive verifiche;

CONSIDERATO che l'esame svolto dalla Sezione ha avuto ad oggetto alcuni profili relativi a: risultato di amministrazione, capacità di indebitamento, rispetto del saldo e degli equilibri di finanza pubblica, spesa del personale;

CONSIDERATO che, come specificato nella citata deliberazione n. 171/2014, le irregolarità individuate dalla Sezione non necessariamente esauriscono gli aspetti critici che possono essere presenti nella gestione degli enti, né quelli che possono profilarsi sulla base delle informazioni complessivamente rese nei questionari. Pertanto, il mancato riscontro dei profili che non hanno formato

oggetto del controllo non ne comporta una valutazione positiva;

VISTE le note n. 4120 del 21 maggio 2019, n. 9189 del 30 ottobre 2019 e n. 8638 del 11 dicembre 2020 con cui la Sezione ha dato avvio all'inserimento nel sistema Con.Te. dei questionari relativi ai rendiconti delle gestioni finanziarie 2017, 2018 e 2019;

VISTE le relazioni pervenute alla Sezione dall'organo di revisione della Provincia di **PISA (PI)** in ordine ai rendiconti 2017, 2018 e 2019;

ESAMINATI la documentazione pervenuta e gli elementi emersi nell'istruttoria condotta con il supporto del settore competente;

VISTE le Osservazioni formulate dal Magistrato Istruttore, recanti le risultanze dell'istruttoria svolta dallo stesso sui rendiconti 2017, 2018 e 2019, inviate all'Ente in data 3 febbraio 2023 (prot. n.900) con avviso della facoltà dell'Ente stesso di far pervenire eventuali deduzioni (e documentazione a corredo ritenuta necessaria) entro e non oltre il 14 febbraio 2023;

CONSIDERATO che l'Ente, in relazione alle citate Osservazioni del M.I. e nei termini sopra indicati, non ha inviato alcuna deduzione o documentazione;

UDITO il relatore, Cons. Nicola Bontempo;

RITENUTO IN FATTO

L'analisi dei rendiconti 2017, 2018 e 2019 della **Provincia di PISA (PI)**, come rappresentati nella relazione dell'organo di revisione, nei prospetti ad essa allegati e negli atti acquisiti nel corso dell'istruttoria, ha evidenziato quanto segue.

Rendiconto 2017

Il risultato di amministrazione (R.A.) al 31.12.2017 evidenzia un **avanzo di €5.042.827,85**. Infatti, a fronte di un avanzo contabile di gestione di €37.236.000,00, l'Ente ha provveduto alla costituzione delle quote accantonate (€24.510.380,62), delle quote vincolate (€6.823.359,47) e delle quote destinate ad investimenti (€859.432,06) per complessivi €32.193.172,15.

Peraltro, a seguito dell'istruttoria svolta, **il suddetto avanzo va ridefinito in €3.793.542,39** (con un peggioramento di €1.249.285,46 rispetto a quello definito nel rendiconto) poiché l'Ente ha definito una minore quota destinata agli investimenti avendo appostato a tale titolo €859.432,06 anziché €2.108.717,52, con una differenza di €1.249.285,46 relativa: (a) al mancato vincolo di €1.246.852,09 di avanzo generato dalla gestione di competenza di parte capitale. Tale circostanza è stata ricondotta, dall'Ente, alla natura non vincolata di tale avanzo, generata da economie su impegni reimputati all'esercizio 2017 mediante il fondo pluriennale vincolato ed alimentati, in esercizi precedenti, da entrate correnti non vincolate. L'Ente ha attestato, a tale riguardo, che *"nei prospetti degli equilibri 2015 e 2016 non tutte le entrate correnti sono state interamente rappresentate, ma nella realtà dei fatti l'ente ha destinato risorse proprie derivanti da imposte generali*

alla spesa per investimenti”; (b) al mancato vincolo di €2.433,37 euro di avanzo generato dalla gestione residui a seguito della cancellazione di residui passivi di parte capitale, non compensata dalla cancellazione dei correlati residui attivi. Anche per tale mancato vincolo l’Ente ha attestato la natura corrente delle risorse che hanno alimentato tale avanzo, specificando che lo stesso è scaturito da “economie di interventi del titolo II della spesa che avevano avuto origine negli anni precedenti (anno 2016) ed erano state finanziate con entrate di parte corrente (risorse di carattere generale dell’ente, principalmente entrate tributarie che hanno determinato, nell’anno di formazione, l’avanzo economico della parte corrente da poter destinare alla parte investimenti”.

Entrambe le attestazioni rese, tuttavia, non risultano comprovate dagli atti in possesso della Sezione relativi agli esercizi ivi citati, nei quali secondo l’Ente una consistente quota di spese di investimento sarebbero state finanziate con entrate correnti non vincolate, né sono stati forniti, in sede istruttoria, gli elementi di dettaglio necessari a dimostrare tale avvenuto finanziamento.

L’Ente ha unicamente precisato che i prospetti di *“Verifica degli equilibri”* approvati in sede di rendiconto e trasmessi alla Sezione, nella parte relativa alla scomposizione tra avanzo di parte corrente ed avanzo di parte capitale, non tengono conto della circostanza che, annualmente, le risorse correnti destinate alla spesa di investimento sono maggiori di quelle ivi rappresentate (alla voce *“Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili”*), solitamente riferite quasi esclusivamente ai proventi da sanzioni C.d.S. L’Ente ha specificato che, annualmente, destina alla spesa di parte capitale, oltre ai proventi da sanzioni C.d.S., ulteriori risorse correnti quali *“avanzo economico di parte corrente”* ed *“imposte generali”*. Di dette risorse, tuttavia, i prospetti sopracitati, approvati in sede di rendiconto e trasmessi alla Sezione, non danno evidenza e le stesse non sono state peraltro ricostruite e quantificate neppure in sede istruttoria nonostante che, in tale sede, sia stato espressamente richiesto agli enti di fornire la rappresentazione degli equilibri effettivi nel caso in cui gli stessi differissero da quelli formalmente approvati. L’Ente, nei fatti, si è limitato ad attestare la natura corrente non vincolata dell’avanzo di parte capitale conseguito nell’esercizio 2017 (nella gestione di competenza e nella gestione residui) senza tuttavia fornire la ricostruzione degli effettivi passaggi di gestione realizzati tra parte corrente e parte capitale del bilancio.

Ciò rende non ammissibili le motivazioni addotte dall’Ente circa la mancata apposizione dei vincoli in questione.

La mancata ricostruzione e rappresentazione, da parte dell’Ente, delle entrate correnti non vincolate che, nel tempo, hanno alimentato la spesa di parte capitale costituisce un’irregolarità contabile in quanto i principi contabili richiedono la puntuale ricostruzione della tipologia e dell’importo delle fonti di finanziamento, nell’ambito di quelle elencate all’art. 199 del Tuel, utilizzate per gli investimenti (cfr. d.lgs. n.118/2011, All.4/2, punti 5.3.3, 5.3.40), peraltro stabilendo i limiti

entro cui può essere effettuata la copertura costituita dalla quota consolidata del saldo positivo di parte corrente (cfr. d.lgs. n.118/2011, All.4/2, punto 5.3.5).

Rendiconto 2018

Il risultato di amministrazione (R.A.) al 31.12.2018 evidenzia un **avanzo di €.7.969.200,54**. Infatti, a fronte di un avanzo contabile di gestione di €.47.370.000,00, l'Ente ha provveduto alla costituzione delle quote accantonate (€.24.077.467,02), delle quote vincolate (€.14.310.279,11) e delle quote destinate ad investimenti (€.1.013.053,33) per complessivi €. 39.400.799,46.

Peraltro, **il suddetto avanzo va ridefinito in €.6.719.915,08** (con un peggioramento di €.1.249.285,46 rispetto a quello definito nel rendiconto) relativi ai maggiori vincoli emersi dall'istruttoria sul R.A. 2017 *ut supra* e che comportano una diversa determinazione anche del R.A. 2018.

In particolare, tenuto conto della rideterminazione operata sulla quota destinata ad investimenti a seguito del controllo sul rendiconto 2017, la corrispondente quota del R.A. 2018 viene ridefinita in €.2.262.338,79 anziché in €.1.013.053,33, come accertato dall'Ente, con una differenza di €.1.249.285,46.

Rendiconto 2019

Il risultato di amministrazione (R.A.) al 31.12.2019 evidenzia un **avanzo di €.8.309.211,14**. Infatti, a fronte di un avanzo contabile di gestione di €.48.646.732,35, l'Ente ha provveduto alla costituzione delle quote accantonate (€.23.873.653,48), delle quote vincolate (€.15.260.746,22, di cui: (a) vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili per €.9.054.877,94; (b) vincoli derivanti da trasferimenti per €.5.029.540,50; (c) vincoli derivanti da contrazione di mutui per €.796.301,26; (d) vincoli formalmente attribuiti per €.302.872,02; (e) altri vincoli per €.77.154,50) e destinate ad investimenti (€.1.203.121,51).

Peraltro, a seguito dell'istruttoria svolta, il suddetto **avanzo va ridefinito in €.4.902.601,86** (con un peggioramento di €.3.406.609,28 rispetto a quello definito nel rendiconto) poiché l'Ente:

- a. ha apposto minori vincoli per legge avendo appostato a tale titolo €.9.054.877,94 anziché €.10.612.201,12, con una differenza di €.1.557.323,18, relativa al mancato vincolo dei proventi da sanzioni amministrative per violazioni dei limiti massimi di velocità accertate attraverso l'impiego di apparecchi o di sistemi di rilevamento ovvero attraverso l'utilizzazione di dispositivi o di mezzi tecnici di controllo a distanza (art.142 d.lgs.285/1992, commi 12-bis e 12 ter). Tale mancato vincolo è dipeso dalla circostanza che l'Ente ha detratto, dalle entrate da considerare ai fini della dimostrazione del vincolo, le spese per la riscossione delle stesse. Tale decurtazione non risulta ammissibile in virtù dell'orientamento espresso dalla Sezione Autonomie (delibera n.1/2019/QMIG) che ha definito in modo puntuale le voci che possono essere detratte dai proventi in questione per la definizione della quota da destinare alle specifiche finalità di legge, tra queste ammettendo solamente il fondo crediti di dubbia esigibilità e l'aggio dovuto al

concessionario per la riscossione. Nel caso dell'Ente, nessuna decurtazione può essere applicata alle entrate di propria spettanza derivanti dai proventi da sanzioni amministrative per violazioni dei limiti massimi di velocità (pari a €6.409.033,65) in quanto per gli stessi non risulta costituita alcuna quota di fondo crediti ed il servizio di gestione e riscossione dell'entrata è gestito in via diretta.

- b. ha definito una minore quota destinata agli investimenti avendo appostato a tale titolo €1.203.121,51 anziché €3.052.407,61, con una differenza di €1.849.286,10 di cui: (a) €1.249.285,46 relativi ai maggiori vincoli emersi dall'istruttoria sul R.A. 2017 *ut supra* e che comportano una diversa determinazione anche del R.A. 2019; (b) €593.950,95 di avanzo generato dalla gestione di competenza di parte capitale. Come già emerso sul rendiconto 2017, anche tale circostanza è stata ricondotta, dall'Ente, alla natura non vincolata di tale avanzo, scaturito da economie su impegni reimputati all'esercizio 2019 mediante il fondo pluriennale vincolato ed alimentati, negli esercizi precedenti, da risorse di natura corrente non vincolata. L'Ente ha ribadito che *"Come già evidenziato per l'esercizio 2017, in ogni esercizio, l'ente oltre ai proventi derivanti da sanzioni per violazione del codice della strada ha destinato entrate correnti derivanti da imposte generali alla spesa per investimenti. Nei prospetti degli equilibri degli anni precedenti, non tutte le entrate correnti sono state interamente rappresentate, ma nella realtà dei fatti l'ente ha destinato risorse proprie derivanti da imposte generali alla spesa per investimenti"*; (c) €6.049,69 di avanzo generato dalla gestione residui a seguito della cancellazione di residui passivi di parte capitale non compensata dalla cancellazione dei correlati residui attivi. Tale mancato vincolo è stato ricondotto, dall'Ente, alla natura corrente di tale avanzo, scaturito da *"economie di interventi del titolo secondo della spesa che avevano avuto origine negli anni precedenti e che non è stato possibile risalire all'anno di formazione ed alla fonte di finanziamento e presumibilmente erano state finanziate con entrate di parte corrente (risorse di carattere generale dell'ente, principalmente entrate tributarie che hanno determinato nell'anno di formazione, l'avanzo economico della parte corrente da poter destinare alla parte investimenti)"*. In relazione alle attestazioni di cui alle lett. sub (b) e (c) soprariportate, si rimanda alla Sezione relativa al Rendiconto 2017 ed alle considerazioni ivi riportate. Per le stesse ragioni, infatti, le motivazioni addotte dall'Ente in relazione al mancato vincolo dell'avanzo scaturito dalla gestione di competenza e dalla gestione residui dell'esercizio 2019 non possono essere accolte.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Come emerge dalla parte in Fatto che precede, l'esame dei rendiconti degli esercizi 2017, 2018 e 2019 della **Provincia di PISA (PI)** si è concluso con la rilevazione di irregolarità attinenti alla non corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione (R.A.) di tutti gli esercizi considerati per effetto dell'errata determinazione della componente vincolata (per legge, nell'esercizio 2019) e destinata agli investimenti (nei tre esercizi esaminati).

In proposito si rileva che la non corretta definizione delle componenti del R.A. degli esercizi 2017, 2018 e 2019, per effetto dell'errata determinazione della componente vincolata e destinata agli investimenti, costituisce una irregolarità contabile, in quanto risorse che dovevano essere vincolate al finanziamento di specifici interventi o al finanziamento generico di investimenti risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere destinate al finanziamento di spese di diversa natura. Questo fenomeno, sebbene non abbia assunto dimensioni tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio, comporta un'errata rappresentazione del R.A. che deve essere corretta al fine di garantire il pieno rispetto del principio di veridicità e attendibilità degli atti di rendiconto e la sana gestione finanziaria. La Sezione ritiene pertanto necessaria l'adozione di adeguati interventi correttivi la cui eventuale mancata assunzione verrà valutata nel prossimo ciclo di controllo, che non potrà prescindere dagli esiti e dalle rideterminazioni definite con la presente deliberazione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana:

- 1) in relazione all'errata rappresentazione del risultato di amministrazione degli esercizi 2017, 2018 e 2019, ritiene necessario che l'Ente provveda alla corretta rappresentazione dei dati di rendiconto dei tre esercizi come indicato in parte motiva (e ai conseguenti necessari aggiustamenti dei rendiconti e dei bilanci degli esercizi successivi, per gli effetti che su questi si dovranno produrre anche in relazione alla eventuale copertura di spese effettuata con quote di avanzo non correttamente accertate al termine degli esercizi qui esaminati) attraverso la adozione di apposita delibera consiliare che dovrà essere trasmessa alla Sezione e la cui eventuale mancata assunzione verrà valutata dalla Sezione stessa nel prossimo ciclo di controllo;
- 2) dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio provinciale, al Presidente della Provincia, all'Organo di revisione dell'ente e, per conoscenza, al Consiglio delle autonomie locali.

La presente pronuncia è soggetta a obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art.31 d.lgs. 14 marzo 2013, n.33.

Così deciso nella camera di consiglio del 9 marzo 2023.

IL RELATORE / ESTENSORE

(Cons. Nicola BONTEMPO)
(firmato digitalmente)

IL PRESIDENTE

(Pres. Sez. Maria Annunziata RUCIRETA)
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria 21 marzo 2023.

Il funzionario ~~preposto al servizio di supporto~~

incaricato Claudio FELLI
(firmato digitalmente)