



COMUNE DI CASTELFIDARDO

(Ancona)

-- = oo00oo = --

VERBALE N. 44 DEL 8 SETTEMBRE 2016 DEL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

inviato all'Ente tramite PEC del 8 settembre 2016

L'Organo di Revisione, composto nelle persone di:

Dott. Ugo Maria FANTINI, presidente

Rag. Angelo LINCI, revisore

Dott. Nazzareno TOSSICI, revisore

del Comune di CASTELFIDARDO

- Visto l'art. 151, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000 (*Principi generali*);
- Visto l'Art. 170 del D.Lgs. 267/2000 (*Documento unico di programmazione*);
- Visto l'Art. 174 del D.Lgs. 267/2000 (*Predisposizione ed approvazione del bilancio e dei suoi allegati*);
- Visto l'art. 239, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 267/000;
- Visto lo statuto del Comune;
- Visto il regolamento di contabilità;
- Visto il principio applicato della programmazione allegato 4/1 al dlgs.118/2011;
- Visto il DM 37/2015 del 3.07.2015;
- Visto il D.M. 28 ottobre 2015;
- Visti i principi contabili per gli enti locali emanati dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali;



COMUNE DI CASTELFIDARDO

- Visti i principi di vigilanza e controllo dell'organo di revisione degli enti locali approvati dal Consiglio nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili;
- Vista la FAQ n. 10 armonizzazione ARCONET del 21.10.2015;

nell'ambito delle sue funzioni:

- di collaborazione con l'Organo Consiliare del Comune di Castelfidardo,
- di emissioni di pareri, secondo le modalità ed i limiti stabiliti dallo statuto comunale e dal regolamento di contabilità,
- di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione comunale;

in data 8 settembre 2016 ha svolto la seguente attività di revisione al fine di esprimere il proprio giudizio professionale.

P R E M E S S O

- che in data 31.08.2016, veniva richiesto al collegio dei revisori il proprio parere in ordine al **DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE 2017/2019** approvato con atto di Giunta Comunale n. 110 nella seduta del 29.07.2016 e presentato al Consiglio Comunale nella seduta consiliare del 29.07.2016, con allegato il DUP 2017/2019:

V I S T O

- il parere FAVOREVOLE in ordine alla regolarità tecnica e alla regolarità contabile, reso dal Responsabile del Servizio Amministrativo in calce alla delibera n. 110 del 29.07.2016;



COMUNE DI CASTELFIDARDO

Tenuto conto che:

a) l'art.170 del d.lgs. 267/2000, indica:

- al comma 1 *“entro il 31 luglio di ciascun anno la Giunta presenta al Consiglio il Documento unico di programmazione (DUP) per le conseguenti deliberazioni”*;

-al comma 5 *“Il Documento unico di programmazione costituisce atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione”*;

b) il successivo articolo 174, indica al comma 1 che *“Lo schema di bilancio di previsione finanziario e il Documento unico di programmazione sono predisposti dall'organo esecutivo e da questo presentati all'organo consiliare unitamente agli allegati e alla relazione dell'organo di revisione entro il 15 novembre di ogni anno”*;

c) al punto 8 del principio contabile applicato 4/1 allegato al d.lgs. 118/2011, è indicato che il *“il DUP, costituisce, nel rispetto del principio di coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto generale di tutti gli altri documenti di programmazione”*. La Sezione strategica (SeS), prevista al punto 8.2 individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, le principali scelte che caratterizzano il programma di mandato e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato, mentre al punto 8.2 si precisa che la Sezione operativa (SeO) contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale e che supporta il processo di previsione per la predisposizione della manovra di bilancio;

Rilevato che Arconet nella risposta alla domanda n. 10 indica che il Consiglio deve esaminare e discutere il Dup presentato dalla Giunta e che la deliberazione consiliare può tradursi:

- in una approvazione, nel caso in cui il documento di programmazione rappresenti gli indirizzi strategici e operativi del Consiglio;



COMUNE DI CASTELFIDARDO

- in una richiesta di integrazioni e modifiche del documento stesso, che costituiscono un atto di indirizzo politico del Consiglio nei confronti della Giunta, ai fini della predisposizione della successiva nota di aggiornamento.

Tenuto conto che nella stessa risposta Arconet ritiene che il parere dell'organo di revisione, reso secondo le modalità stabilite dal regolamento dell'ente, sia necessario sulla delibera di giunta a supporto della proposta di deliberazione del Consiglio a prescindere dal tipo di deliberazione assunta anche in sede di prima presentazione.

Ritenuto che la presentazione del DUP al Consiglio, coerentemente a quanto avviene per il documento di economia e finanza del Governo e per il documento di finanza regionale presentato dalle giunte regionali, deve intendersi come la comunicazione delle linee strategiche ed operative su cui la Giunta intende operare e rispetto alle quali presenterà in Consiglio un bilancio di previsione ad esse coerente e che nel lasso di tempo che separa questa presentazione dalla deliberazione in Consiglio della nota di aggiornamento al DUP, l'elaborazione del bilancio di previsione terrà conto delle proposte integrative o modificative che nel frattempo interverranno, facendo sì che gli indirizzi e i valori dell'aggiornamento del DUP confluiscono nella redazione del bilancio di previsione.

Considerato che non è stato ancora predisposto il bilancio di previsione 2017-2019.

Considerato che il D.U.P. costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione.

Tenuto conto, inoltre



COMUNE DI CASTELFIDARDO

- a) che mancando lo schema di bilancio di previsione non è possibile esprimere un giudizio di attendibilità e congruità delle previsioni contenute nel Dup;
- b) che il DUP è già stato approvato dalla GM ed è stato anche presentato al Consiglio che, con delibera n. 62 del 29.07.2016 dà solo atto << *che con deliberazione adottata dalla Giunta Comunale n. 110 del 29.07.2016 è stato approvato il documento di che trattasi* >> e che << *il documento verrà sottoposto successivamente all'approvazione del consiglio previa discussione nell'apposita commissione consiliare* >>;
- c) che nella delibera di GM n. 110 del 29.07.2016 con la quale è stato approvato il Dup, si dà atto << *che la nuova formulazione del primo comma dell'art. 174 del TUEL 267/2000 prevede che non sia necessario il parere dell'Organo di revisione contabile sul DUP approvato dalla Giunta comunale per la presentazione al Consiglio entro il 31/7 di ciascun anno* >>.

OSSERVA

1. La delibera n. 110 adottata dalla Giunta Municipale in data 29.07.2016 ha approvato, ai sensi dell'art. 170, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000 il Documento Unico di Programmazione per il periodo 2017/2019.

La Giunta Municipale non ha approvato una proposta di bilancio di previsione 2017-2019 in grado di dimostrare gli equilibri finanziari e di cassa su cui il collegio dei revisori possa almeno verificare la sostenibilità finanziaria degli indirizzi strategici ed operativi del DUP per poter emettere il proprio parere. L'art. 174 del TUEL (*Predisposizione es approvazione del bilancio e dei suoi allegati*), che al comma 1 dispone espressamente: << *Lo schema di bilancio di previsione, finanziario e il Documento unico di programmazione sono predisposti dall'organo esecutivo e da questo presentati all'organo consiliare unitamente agli allegati ed alla relazione dell'organo di revisione entro il 15 novembre di ogni anno* >>; sicché è evidente che ai fini del prescritto parere è necessario che al collegio dei revisori, unitamente al Documento Unico di



COMUNE DI CASTELFIDARDO

Programmazione, sia allegato anche il bilancio di previsione approvato dalla Giunta. Ne consegue che il giudizio di coerenza, attendibilità e congruità che il collegio deve esprimere ai sensi dell'art. 239, comma 1 bis del TUEL, è rinviato alla presentazione definitiva del bilancio secondo i termini e le modalità previste dal D.Lgs. 267/2000.

A sostegno di quanto appena rilevato, il collegio evidenzia come il DUP si pone, al contempo, come strumento di **prevenzione degli squilibri di bilancio**, contemperamento delle esigenze di rispetto di vincoli finanziari e di perseguimento degli interessi della collettività, tutela della trasparenza dell'azione amministrativa (*Corte dei Conti della Basilicata n. 58/2015 PAR del 15.10.2015*); aspetti che rendono, quindi, impossibile un pronunciamento puntuale e di merito sul contenuto del DUP mancando il documento operativo (il bilancio) per i dovuti riscontri.

2. Tuttavia il collegio dei revisori, poiché il documento unico di programmazione è stato sottoposto all'organo di controllo affinché esprima il suo parere, ritiene di non potersi esimere, quanto meno ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. a) in virtù del principio *<<di collaborazione con l'organo consiliare>>*, dal formulare il proprio giudizio, seppure limitatamente al controllo della sua formale aderenza ai principi dettati dalla legge (viste le limitazioni sopra evidenziate), anche in considerazione del fatto che la "nota di aggiornamento" da parte del Consiglio Comunale è solo eventuale in quanto potrebbe anche non essere presentata (*cfr. punto 4 della faq n. 10 Arconet del 22.10.2015*). Va però anche evidenziato che la richiesta di parere, nonostante che la GM con la delibera di approvazione del DUP n. 110 del 29.07.2016 abbia in un primo tempo escluso la necessità del parere dell'organo di controllo in quanto *<<la nuova formulazione del primo comma dell'art. 174 del TUEL 267/2000 prevede che non sia necessario il parere dell'Organo di revisione contabile sul DUP approvato dalla Giunta*



COMUNE DI CASTELFIDARDO

comunale per la presentazione al Consiglio entro il 31/7 di ciascun anno>>, viene richiesto al Collegio dei Revisori dopo l'approvazione della GM e dopo il passaggio al Consiglio Comunale.

3. Osserva, preliminarmente, il collegio che i connotati essenziali cui deve uniformarsi il documento unico di programmazione sono contenuti nel Principio di contabilità applicato alla programmazione di cui all'allegato n. 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni e, in particolare, nell'art. 8 del suddetto articolato.

Tra i suddetti principi assume peculiare rilevanza il "principio di coerenza", da intendersi quale "compatibilità" degli atti di gestione rispetto alle previsioni di spesa contenute nel DUP, alle previsioni dei mezzi finanziari e delle fonti di finanziamento dei programmi, con le risorse umane e strumentali destinate a ciascun programma.

In tale ottica le deliberazioni di Consiglio e di Giunta qualora ritenute "non coerenti" con le previsioni contenute nel DUP devono essere dichiarate inammissibili e/o improcedibili, secondo quanto contenuto nel regolamento di contabilità adottato dall'Ente (cfr. art. 170, Tuel).

3.1. In ordine al rispetto e alla compatibilità del contenuto del documento unico di programmazione sottoposto all'esame dell'organo di controllo ai principi generali appena sopra richiamati, occorre preliminarmente evidenziare che nel Dup si afferma che << *Tutti i dati contabili del presente DUP si riferiscono necessariamente al Bilancio di Previsione elaborato precedentemente all'insediamento della Nuova Amministrazione. Pertanto tali dati verranno via via ridefiniti, modificati ed implementati in attuazione degli obiettivi strategici ed operativi individuati nei relativi prospetti di programmazione*>>. Pertanto, benché nel documento si attesti che le linee



COMUNE DI CASTELFIDARDO

programmatiche di mandato di cui all'art. 46 comma 3 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono state approvate il 07/07/2016 con atto Consiliare n.45 (mentre la relazione di inizio mandato di cui all'art. 4 bis del D.Lgs. n. 149/2011, è in corso di redazione e sarà approvata entro i termini previsti dalla norma e verificherà l'assetto finanziario e patrimoniale dell'ente all'inizio del mandato), il Documento Unico di Programmazione non può che risultare, allo stato, incompatibile e non coerente rispetto alle linee programmatiche di mandato oltre che non aderente alle disposizioni normative in materia e al principio contabile applicato alla programmazione Allegato 4/1 al D.Lgs. 118/2011.

Infatti, nel Dup, dopo aver evidenziato che nel corso della sessione di bilancio, entro il 15 novembre, *<< può essere proposta una modifica del DUP al fine di adeguarne i contenuti ad eventuali modifiche di contesto che nel corso dei mesi potrebbero essersi verificati >>*, si afferma che tali modifiche: *<< certamente si presenteranno considerando che la nuova Amministrazione comunale, insediata dopo le recenti elezioni amministrative, ha avuto il tempo di approvare solamente le linee di inizio mandato 2016/2021 nella seduta del 07/07/2016 e presenterà la relazione di inizio mandato (art.4-bis del decreto legislativo 6/9/2011 n.149) entro il 90° giorno dall'inizio del mandato >>*.

Nel merito del contenuto del documento programmatico, quale diretta conseguenza delle riserve espresse nel DUP il collegio rileva, tra l'altro, nella Sezione **"5.3.3 Analisi delle Missioni e dei Programmi"**, la mancanza dell'indicazione delle risorse per finanziare le missioni e i relativi programmi, ritenendo non sufficiente la sola enunciazione delle missioni e degli obiettivi senza alcun riferimento alla fonte di reperimento delle risorse visto che, come si afferma nello stesso documento, i dati contabili del Dup si riferiscono al bilancio di previsione elaborato precedentemente all'insediamento della nuova amministrazione.

Si ricorda, a tal proposito, che i mezzi finanziari necessari per la realizzazione dei



COMUNE DI CASTELFIDARDO

programmi all'interno delle missioni devono essere "valutati" e cioè, conformemente a quanto previsto dal richiamato allegato n. 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni e, in particolare, nell'art. 8 del suddetto articolato:

- a) individuati quanto a tipologia;
- b) quantificati in relazione al singolo cespite;
- c) descritti in rapporto alle rispettive caratteristiche;
- d) misurati in termini di gettito finanziario.

Sempre in ottemperanza ai principi dettati dal D.Lgs. 118/2011, per la parte "entrata", occorre da parte dell'Ente una valutazione generale sui mezzi finanziari, attraverso una più dettagliata individuazione delle fonti di finanziamento, del loro andamento storico ed i relativi vincoli. La valutazione delle risorse finanziarie deve offrire, a conforto della veridicità della previsione, un trend storico che evidenzi gli scostamenti rispetto agli < <accertamenti> > (così da consentirne la valutazione in termini di coerenza e congruità), tenuto conto dell'effettivo andamento degli esercizi precedenti (cfr. *allegato n. 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*).

3.2. anche sul fronte della "spesa" si rileva la mancanza di una analisi più puntuale e dettagliata:

- a) degli impegni pluriennali di spesa già assunti;
- b) delle modalità di finanziamento delle spese correnti consolidate, riferite cioè ai servizi essenziali e strutturali, al mantenimento del patrimonio e dei servizi ritenuti necessari; tenendo presente che la parte rimanente può quindi essere destinata alla spesa di sviluppo, intesa quale quota di risorse aggiuntive che si intende destinare al potenziamento quali-quantitativo di una certa attività, o alla creazione di un nuovo servizio;
- c) delle previsioni di spese di investimento e relative fonti di finanziamento, al fine



COMUNE DI CASTELFIDARDO

di valutare la sostenibilità negli esercizi futuri in termini di spese indotte;

- d) per ogni programma deve essere effettuata l'analisi e la valutazione degli impegni pluriennali di spesa già assunti a valere sugli anni finanziari a cui la SeO si riferisce e delle maggiori spese previste e derivanti dai progetti già approvati per interventi di investimento.

3.3. Una dettagliata analisi, che non si rinviene nel DUP approvato, dovrà essere dedicata al "Fondo pluriennale vincolato" sia di parte corrente, sia relativo agli interventi in conto capitale, non solo dal punto di vista contabile, ma per valutare tempi e modalità della realizzazione dei programmi e degli obiettivi dell'amministrazione.

3.4. Con riferimento alla "programmazione in materia di lavori pubblici", nel Dup si afferma che le opere pubbliche riportate nel documento sono quelle < < *inserite nel programma di mandato della vecchia amministrazione in quanto come abbiamo già premesso questo DUP è un documento di "scorrimento" della programmazione triennale già approvata. Entro il prossimo 30/09/2016, invece, verrà approvato il nuovo programma triennale delle opere pubbliche 2017/2019 che sarà recepito con la nota di aggiornamento al DUP da presentare ed approvare prima dell'approvazione degli schemi di bilancio 2017/2019* > > .

A tale riguardo si invita l'Ente, in sede di eventuale nota di aggiornamento al Dup, ad una maggiore esplicitazione:

- a) della stima dei tempi e della durata degli adempimenti amministrativi di realizzazione delle opere e del collaudo;
- b) della stima dei fabbisogni espressi in termini sia di competenza, sia di cassa, al fine del relativo finanziamento in coerenza con i vincoli di finanza pubblica.



COMUNE DI CASTELFIDARDO

3.5. Si raccomanda, inoltre, di tener conto, in sede di nota di aggiornamento del DUP e di stesura del bilancio di previsione 2017-2019 della nuova disciplina sull'indebitamento e sull'utilizzo degli avanzi di amministrazione recata dalla legge 164/2016 che modifica la legge 243/12 in materia di equilibrio dei bilanci di regioni ed enti locali. Le nuove regole impongono, infatti, il conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza, fra le entrate finali (primi cinque titoli dello schema di bilancio armonizzato) e le spese finali (primi tre titoli del medesimo schema). Per gli anni 2017-2019 il fondo pluriennale vincolato (Fpv) di entrata e di uscita (non derivante da debito) potrà essere conteggiato in tale saldo solo se specificatamente previsto con la legge di bilancio statale; dal 2010 invece il Fpv entrerà a regime tra le voci rilevanti.

3.6. In ordine alle partecipate occorre che nel DUP si dia atto, anche alla luce delle recenti novità normative introdotte con il D.Lgs. recante il TU in materia di società a partecipazione pubblica, della sussistenza degli obblighi di servizio pubblico per il mantenimento delle partecipate. Inoltre, per gli affidamenti *in house* di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, è opportuno che sia verificata (per tutti i servizi e le attività affidate *in house*) la permanenza dei requisiti di congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, nonché delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. A tal proposito si invita a rivedere le molteplici osservazioni svolte dal collegio dei revisori in ordine alle partecipate anche relativamente al recente affidamento alla Pluriservizi Fidardense delle attività culturali (cfr. delib. n. 18 del 10.03.2016 del Consiglio Comunale; verbali del collegio dei revisori n. 64 del 29.12.2015 e n. 3 del 21.01.2016 e precedenti).



COMUNE DI CASTELFIDARDO

3.7. L'attuale "regolamento di contabilità" adottato dall'Ente non è aderente al disposto dell'art. 170 del D.Lgs. 267/2000. Infatti, il regolamento di contabilità, nell'attuale stesura, non disciplina i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni di consiglio e di giunta che non sono coerenti con le previsioni e i contenuti programmatici del DUP degli enti locali. E' opportuno, quindi, che il regolamento venga adeguato (prima dell'eventuale nota di aggiornamento e del bilancio di previsione 2017-2019) alle disposizioni di legge in materia di DUP (e alle altre disposizioni di legge più volte richiamate dal collegio dei revisori) per rendere coerente il contenuto di quest'ultimo con la regolamentazione generale e istituzionale dell'Ente.

Nelle suesposte osservazioni, rilievi e raccomandazioni è il parere che Collegio dei Revisori dei Conti esprime in ordine al Documento Unico di Programmazione 2017/2019.

Si pubblichi sul sito dell'Ente.

Chiuso in Morrovalle, li 8 settembre 2016

IL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

Dott. Ugo Maria Fantini (Presidente)

Revisore, Rag. Angelo Linci

Revisore, Dott. Nazzareno Tossici