



# COMUNE DI CASTELFIDARDO

(Ancona)

--==oo00oo==--

## VERBALE DEL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI N. 47 DEL 6 SETTEMBRE 2017

inviato all'Ente tramite PEC del 6 settembre 2017

**L'Organo di Revisione**, composto nelle persone di:

Dott. Ugo Maria FANTINI, presidente

Rag. Angelo LINCI, 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;
- Visti i principi di vigilanza e controllo dell'organo di revisione degli enti locali approvati



## COMUNE DI CASTELFIDARDO

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 **6 settembre 2017** 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 29.08.2017, veniva richiesto al collegio dei revisori il proprio parere in ordine al **DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE 2018/2020** approvato con atto di Giunta Comunale n. 102 nella seduta del 31.07.2017 e comunicato al Consiglio Comunale nella seduta consiliare del 31.07.2017 n. 49, con allegato il DUP 2018/2020:

#### 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*



## COMUNE DI CASTELFIDARDO

*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;
- 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



## COMUNE DI CASTELFIDARDO

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 2018-2020.

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

- 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 la richiamata delibera n. 49 del 31.07.2017 dà solo atto << *che con deliberazione di Giunta n. 102 del 31.01.2017 pubblicata all'Albo Pretorio in pari data è stato approvato, ai sensi dell'art. 170 del Tuel, il Documento Unico di Programmazione (DUP) per il triennio della programmazione finanziaria 2018/2020 ai sensi dell'art.170 del Tuel. Comunica che tale documento è presupposto fondamentale e imprescindibile per l'approvazione del bilancio di previsione 2018/2020* >>;
- c) che nella delibera di GM n. 102 del 31.07.2017 con la quale è stato approvato il Dup, si dà atto << *che il parere dell'Organo di Revisione, in ottemperanza a quanto disposto dal primo comma dell'art.174 del TUEL 267/2000, sarà richiesto successivamente e comunque prima dell'approvazione del DUP da parte del Consiglio Comunale* >>.

## OSSERVA

1. La delibera n. 102 adottata dalla Giunta Municipale in data 31.07.2017 ha approvato, ai



## COMUNE DI CASTELFIDARDO

sensi dell'art. 170, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000 il Documento Unico di Programmazione per il periodo 2018/2020.

La Giunta Municipale non ha approvato una proposta di bilancio di previsione 2018-2020 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 secondo quanto stabilito dal regolamento di contabilità* >>; sicché è evidente che ai fini del prescritto parere è necessario che al collegio dei revisori, unitamente al Documento Unico di 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.

Si evidenzia, inoltre, che alla delibera non risulta allegato il parere in ordine alla regolarità tecnica e alla regolarità contabile reso dal Responsabile del Servizio Amministrativo.

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



## COMUNE DI CASTELFIDARDO

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).

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, il collegio rileva, che i dati contabili del Dup riferiti alla spesa, riportano l'articolazione della spesa per titoli con riferimento al periodo 2015/2016 (dati da rendiconto) e 2017/ 2020 (dati previsionali aggiornati con l'assestamento di bilancio 2017/2019), senza alcuna ulteriore modifica sostanziale sotto il profilo programmatico.

Il collegio ricorda, con riferimento alla "spesa", che i mezzi finanziari necessari per la realizzazione dei programmi all'interno delle missioni devono essere "valutati" e cioè,



## COMUNE DI CASTELFIDARDO

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 evidenzii 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. 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 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



## COMUNE DI CASTELFIDARDO

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 sia a **“Le opere pubbliche in corso di realizzazione”** che a **“Le nuove opere da realizzare”**, 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;
- c) del rispetto dei vincoli previsti per l'utilizzo delle risorse derivanti dalle sanzioni del codice della strada.

Con riferimento, inoltre, alle opere pubbliche è opportuno che il DUP, trattandosi di interventi obbligatori di programmazione, contenga almeno il riferimento al programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici di cui all'art. 128 del d.lgs.163/2006, adottato dall'organo esecutivo, confermandone la sua coerenza alle indicazioni e agli schemi di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti del 09/06/2005 oppure se esso si riferisce al programma 2017-2019.

3.5. Si raccomanda, inoltre, di tener conto, in sede di nota di aggiornamento del DUP e di stesura del bilancio di previsione 2018-2020 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



## COMUNE DI CASTELFIDARDO

(primi tre titoli del medesimo schema).

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, Decreto 165/2016 e successive modifiche apportate con il D.Lgs. 100/2017, 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 all'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).

Si ricorda che nel piano di razionalizzazione l'Ente deve individuare le società "fuori-regola" da dismettere o liquidare entro i 12 mesi successivi; le amministrazioni sono obbligate ad adottare i provvedimenti motivati di ricognizione entro il 30 settembre 2017. E' evidente che tale intervento si inserisce nel quadro più ampio della revisione della spesa ed è volta a razionalizzare e valorizzare le partecipazioni pubbliche che rappresentano una delle componenti dell'attivo delle amministrazioni pubbliche insieme, tra l'altro, agli immobili e alle concessioni.

Il collegio nel raccomandare la massima attenzione nel settore delle partecipate verificando per ciascun servizio affidato alle partecipate la convenienza economica e finanziaria della scelta evidenziando anche i potenziali rischi per l'Ente che comporta il suo mantenimento, rinvia ai rilievi formulati con i seguenti verbali e comunicazioni:

- verbale n. 24 del 09.06.2015;



## COMUNE DI CASTELFIDARDO

- comunicazione del 07.12.2015;
- verbale n. 64 del 29.12.2015;
- comunicazione del 12.02.2016;
- verbale n. 3 del 20.01.2016;
- verbale n. 21 dell'11.04.2016;
- verbale n. 25 del 20.04.2016;
- verbale n. 10 del 06.03.2017;
- verbale n. 27 del 19.04.2017.

3.7. Un ulteriore aspetto sul quale si invita l'Ente a fornire opportuni chiarimenti ed approfondimenti riguarda la parte del DUP relativa a **“La gestione del patrimonio”**.

E' necessario, anche ai fini del bilancio consolidato, che l'Ente indichi nel DUP e comunichi al collegio dei revisori, per ciascun bene, il valore, i proventi che ne ritrae attualmente, specificando se sono quelli massimi ritraibili, quelli da riscuotere relativi agli anni precedenti e come intende valorizzare in prospettiva il proprio patrimonio.

### IL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

considerato:

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 tale parere sarà fornito sulla nota di aggiornamento del Dup da presentare in concomitanza con lo schema del bilancio di previsione;

esprime il proprio parere in ordine al Documento Unico di Programmazione 2018/2020 nelle suesposte osservazioni, rilievi e raccomandazioni.

Si pubblichi sul sito dell'Ente.

Chiuso in Morrovalle, li 6 settembre 2017

Ugo Maria Fantini

Angelo Linci