



Città di Fabriano

CONSIGLIO COMUNALE

Proposta n.

26

del

16/06/2021

Oggetto: APPROVAZIONE DELLO SCHEMA DI BILANCIO DI PREVISIONE PLURIENNALE 2021-2023 E RELATIVI ALLEGATI.

Pareri dei responsabili dei servizi, art. 49 comma 1 D.Lgs. 267/2000 come modificato dall'art. 3 comma 1, lett. B), D.L. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. 213/2012.

PARERE DI REGOLARITA' TECNICA:

L'art.3, comma 1 del DM 14/2018 stabilisce che, nel rispetto di quanto previsto dall'art.21, comma 1 del D.Lgs n.50/2016, i documenti di programmazione dei lavori pubblici sopra richiamati sono adottati in coerenza con i documenti pluriennali di pianificazione o di programmazione di cui al D.Lgs n.118/2011.

La coerenza con il bilancio di previsione pluriennale, in applicazione di quanto previsto dall'art.21, comma 1 del D.Lgs n.50/2016 e dall'art.3, comma 1 del DM 14/2018, nonché del principio contabile della coerenza dei documenti di programmazione di bilancio di cui al punto 10 dell'Allegato n.1 al D.Lgs n.118/2011, si realizza rispettando la condizione di cui all'art.3, comma 8 del DM 14/2018 che prevede l'inserimento di un intervento nell'elenco annuale dei lavori pubblici soltanto se vi è la previsione in bilancio della copertura finanziaria necessaria alla realizzazione dei lavori previsti dall'intervento.

Sebbene tale disposizione sia prevista per l'inserimento di un intervento nell'elenco annuale, in applicazione del principio di coerenza con i documenti di programmazione sopra richiamato, la "coerenza" per gli stessi interventi dovrà essere garantita anche per quelli inseriti nella seconda e terza annualità del programma triennale di cui all'Allegato I – Scheda D), per i quali occorre che vi sia la previsione in bilancio della copertura finanziaria necessaria alla realizzazione degli stessi da inserire nelle corrispondenti annualità del bilancio, atteso il carattere pluriennale di tale documento di programmazione per gli enti locali.

Pertanto l'intervento oggetto di programmazione deve essere assegnato **alla annualità** nella quale si prevede di dare avvio alla procedura di affidamento come previsto dal DM 14/2018 in riferimento ai lavori o all'incarico di progettazione successivo al primo livello, in applicazione del punto 5.4 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria di cui all'Allegato 4/2 al D.Lgs n.118/2011.



Città di Fabriano

CONSIGLIO COMUNALE

Proposta n.
26

del
16/06/2021

Il **valore** dell'intervento da inserire nel programma triennale ed elenco annuale deve corrispondere all'importo complessivo dell'intero quadro economico, come previsto dalla lettura del combinato disposto dell'art.3, commi 5 e 6 del DM 14/2018, e deve trovare la corrispondente copertura finanziaria nel bilancio di previsione. Tale assunto vale sia per gli interventi inseriti nella prima annualità che nelle due annualità successive, in applicazione del più volte richiamato principio di coerenza con i documenti di programmazione, e considerata la durata pluriennale del bilancio di previsione degli enti locali.

Le risorse finanziarie da indicare a copertura dell'intervento nell'Allegato I – Scheda A) – “QUADRO DELLE RISORSE NECESARIE ALLA REALIZZAZIONE DEL PROGRAMMA” devono coprire l'intero importo dell'intervento pari al valore del quadro economico ed essere inserite nella stessa annualità in cui è stato previsto l'intervento. Tali risorse finanziarie devono corrispondere agli importi inseriti nelle relative voci di bilancio di entrata.

Lo stesso intervento sarà stanziato per l'intero importo in una specifica voce di spesa del bilancio di previsione a cui corrisponderà specifica voce di entrata di pari importo, nella stessa annualità di riferimento del piano triennale (principio di coerenza).

L'intervento relativo ad un lavoro potrà essere poi ripartito soltanto nel bilancio di previsione su più annualità, mediante la costituzione del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV), in applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, che prevede la possibilità di imputare nelle annualità successive **la sola spesa** prevista nell'annualità in corso, nel caso in cui la relativa entrata, che finanzia l'intero quadro economico dell'intervento, sia stata accertata nell'anno in corso e la spesa sia stata impegnata ma diventa esigibile nelle annualità successive, fermo **restando la competenza dell'intervento nella prima annualità in cui è stata prevista e la copertura finanziaria dell'opera nell'annualità in cui l'entrata è stata accertata**,

Quanto sopra risulta espressamente confermato dal paragrafo 5.4.4 del principio contabile di cui all'Allegato n.4/2 al D.Lgs n.118/2011:” *il fondo pluriennale vincolato è uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste. In particolare, la programmazione e la previsione delle opere pubbliche è fondata sul Programma triennale delle opere pubbliche e*



Città di Fabriano

CONSIGLIO COMUNALE

Proposta n.

26

del

16/06/2021

relativo elenco annuale di cui alla vigente normativa che prevedono, tra l'altro, la formulazione del cronoprogramma (previsione dei SAL) relativo agli interventi di investimento programmati...”

Il fondo pluriennale vincolato, a regime, assume le caratteristiche di strumento di programmazione e controllo delle modalità di impiego delle risorse, con riguardo, soprattutto, a quelle vincolate, già accertate ed eventualmente riscosse. Esso, consente, altresì, il monitoraggio dei “tempi” di utilizzo delle medesime risorse e di rappresentare e gestire, in modo responsabile e controllato, il divario temporale esistente tra il momento del reperimento delle entrate, di norma vincolate, e quello del loro utilizzo per il raggiungimento delle finalità istituzionali, legate all'esercizio delle funzioni fondamentali dell'ente. Ma per la costituzione del fondo pluriennale vincolato occorre formulare adeguati programmi di impiego delle risorse acquisite, supportati e giustificati da congrui “cronoprogrammi”, saldamente ancorati agli esercizi finanziari in cui si prevede che il programma/progetto trovi la sua attuazione, misurata dal perfezionamento delle relative obbligazioni (cfr Corte dei Conti Sezione Autonomie Deliberazione n.14/2017).

Pertanto l'iscrizione **nel bilancio di previsione pluriennale** degli stanziamenti riguardanti i singoli importi complessivi degli interventi dei lavori da realizzare **previsti in ciascuna delle tre annualità del programma triennale dei lavori pubblici**, viene eseguita nel rispetto del principio della competenza finanziaria cd. potenziata, sulla base di un cronoprogramma dei lavori in cui viene indicato per ciascun intervento la fonte di finanziamento e i tempi di esecuzione dell'intervento, e con il quale vengono individuati i tempi di esigibilità della spesa rispetto all'esigibilità della corrispondente entrata di finanziamento al fine di consentire l'iscrizione in bilancio dei corrispondenti fondi pluriennali vincolati.

L'importanza che il legislatore attribuisce al cronoprogramma dei lavori è stata confermata da ultimo dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti nella propria **deliberazione n.2/2021** in cui, nel richiamare la necessità di monitorare il bilanciamento tra le fonti di finanziamento impiegate e la spesa in conto capitale e di investimento, a salvaguardia degli equilibri finanziari dei bilanci e della sostenibilità del debito, evidenzia che assumono un ruolo fondamentale le fasi di programmazione e progettazione degli investimenti pubblici.

La funzione irrinunciabile di questa fase, continua la Corte dei Conti, è confermata dalla rilevanza che il legislatore attribuisce al cronoprogramma. Le fasi che ne caratterizzano l'elaborazione sono



Città di Fabriano

CONSIGLIO COMUNALE

Proposta n.

26

del

16/06/2021

sostanzialmente tre: la stima del fabbisogno finanziario, la scomposizione in fasi del lavoro previsto, la definizione dei tempi di realizzazione. Un adeguato cronoprogramma deve consentire di collegare sistematicamente il ciclo finanziario con il ciclo tecnico progettuale e realizzativo dei lavori pubblici e deve quindi attivare il procedimento di programmazione e controllo su tutti i transiti materiali ed economico –finanziari, nonché sui tempi di attraversamento tra le varie fasi (progettazione, bando di gara, aggiudicazione, contrattualizzazione ecc.), che conducono, in un arco temporale stabilito, alla concreta realizzazione dell'opera pubblica.

Le necessarie correlazioni tra il fondo pluriennale vincolato e lo sviluppo del programma di spesa sono state evidenziate nella delibera della Sezione delle autonomie della Corte dei Conti n. 19/2019 di cui si confermano gli orientamenti, come per le precedenti deliberazioni 4/2015 –32/2015 – 9/2016 –14/2017, che affrontano, tra gli altri, i temi del Fondo Pluriennale vincolato e del cronoprogramma.

Pertanto nel bilancio di previsione pluriennale 2021-2023 devono essere inseriti gli stanziamenti di entrata e di spesa relativi ai lavori contenuti nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo elenco annuale già adottato dalla Giunta Comunale con propria deliberazione n.52 del 08/04/2021 sulla quale la scrivente ha espresso parere di regolarità contabile NON FAVOREVOLE, confermato con propria nota Prot. n. 12566 del 12/04/2021 ed oggetto di approvazione della proposta deliberativa di Consiglio Comunale n. 20 del 21/05/2021 sulla quale la scrivente ha espresso parere di regolarità contabile NON FAVOREVOLE per le motivazioni dettagliatamente riportate alle quali integralmente si rimanda.

Ne consegue che il bilancio di previsione pluriennale 2021-2023 non è elaborato correttamente poiché per quanto espresso nel proprio parere di regolarità contabile NON FAVOREVOLE sulla proposta deliberativa di Consiglio Comunale n. 20 del 21/05/2021 non sarà possibile prevedere nelle corrispondenti annualità gli stanziamenti di entrata a copertura finanziaria degli interventi previsti in ciascuna delle tre annualità del programma triennale dei lavori pubblici e i corrispondenti stanziamenti di spesa relativi agli interventi inseriti in ciascuna annualità del programma triennale dei lavori pubblici in quanto:

- non vi è una corretta individuazione degli importi di alcuni lavori pubblici riportati nelle



Città di Fabriano

CONSIGLIO COMUNALE

Proposta n.
26

del
16/06/2021

annualità 2022-2023 per le motivazioni indicate nel parere di cui alla proposta CC n.20 del 21/05/2021;

- non vi è corrispondenza tra le risorse finanziarie indicate nell’Allegato I – Scheda A) – “QUADRO DELLE RISORSE NECESARIE ALLA REALIZZAZIONE DEL PROGRAMMA” con le fonti di finanziamento indicate nelle deliberazioni di Giunta Comunale avente ad oggetto l’approvazione degli studi di fattibilità e quadri economici degli interventi annualità 2021 riportati nella colonna prima annualità di cui all’Allegato I scheda D) – “Programma triennale opere pubbliche” e scheda E) – “Interventi ricompresi nell’elenco annuale” per le motivazioni indicate nel parere di cui alla proposta CC n.20 del 21/05/2021;
- non vi è una corretta indicazione delle fonti di finanziamento destinate agli interventi indicati nelle annualità 2022-2023 di cui alla Scheda D) per le motivazioni indicate nel parere di cui alla proposta CC n.20 del 21/05/2021.

Né è stato possibile provvedere all’inserimento di tali previsioni di bilancio ricorrendo al cronoprogramma dei lavori di cui al paragrafo 5.4.4 del principio contabile di cui all’Allegato n.4/2 al D.Lgs n.118/2011 che è il documento necessario per la corretta imputazione in bilancio delle previsioni di entrata e di spesa relativi agli interventi dei lavori pubblici riportati nel programma triennale e relativo elenco annuale secondo il principio della competenza finanziaria potenziata e per la corretta ripartizione della spesa su più annualità mediante la costituzione del Fondo Pluriennale Vincolato, come ribadito ripetutamente dalle Sezioni Unite della Corte dei Conti che hanno sottolineato le necessarie correlazioni tra il fondo pluriennale vincolato e il cronoprogramma dei lavori con le proprie deliberazioni 4/2015 –32/2015 –9/2016 –14/2017, 19/2019 a da ultimo con deliberazione n. 2/2021 alle quali integralmente si rimanda.

Infatti il cronoprogramma dei lavori trasmesso con nota **Prot. n.17719 del 24/05/2021** riguarda soltanto gli interventi dei lavori di cui **all’annualità 2021** inseriti nella colonna prima annualità di cui all’Allegato I scheda D) – “Programma triennale opere pubbliche” e scheda E) – “Interventi ricompresi nell’elenco annuale” del programma triennale delle opere pubbliche e relativo elenco annuale adottato dalla Giunta Comunale con propria deliberazione n. 52 del 08/04/2021 ed oggetto di approvazione della proposta deliberativa di Consiglio Comunale n. 20 del 21/05/2021.

Si rileva altresì che il cronoprogramma indica fonti di finanziamento **diverse** da quelle riportate



Città di Fabriano

CONSIGLIO COMUNALE

Proposta n.
26

del
16/06/2021

nell'Allegato I – Scheda A) del programma triennale.

Pertanto nel bilancio di previsione pluriennale risultano previsti soltanto gli stanziamenti di entrata e di spesa relativi agli interventi dei lavori inseriti **nell'annualità 2021** di cui all'Allegato I scheda D) – “Programma triennale opere pubbliche” e scheda E) – “Interventi ricompresi nell'elenco annuale” e indicati nel cronoprogramma dei lavori, e facendo riferimento alle fonti di finanziamento di quest'ultimo che comunque non corrispondono con le risorse indicate nell'Allegato I – Scheda A) del programma triennale.

Nel bilancio di previsione pluriennale 2021-2023 **non risultano inseriti** i corrispondenti stanziamenti di entrata e di spesa relativi ai lavori pubblici inseriti **nell'annualità 2022 e 2023** di cui all'Allegato I scheda D) – “Programma triennale opere pubbliche” poiché senza il relativo cronoprogramma dei lavori non è dato sapere, in riferimento a ciascun intervento, quale sia la fonte di finanziamento, quali siano i tempi di esecuzione dell'intervento e i tempi di esigibilità della spesa rispetto all'esigibilità della corrispondente entrata di finanziamento al fine di consentire l'iscrizione in bilancio dei corrispondenti fondi pluriennali vincolati.

Quindi il bilancio di previsione pluriennale (mancante degli stanziamenti di entrata e di spesa relativi ai lavori annualità 2022 e 2023) risulta elaborato in violazione del principio di coerenza di cui al combinato disposto degli art.3 del DM n.14/2018 e art.21, comma 1 del D.Lgs n.50/2016 e di cui al punto 10 dell'Allegato n.1 al D.Lgs n.118/2011 in quanto non vi è corrispondenza tra le previsioni di bilancio e gli interventi dei lavori e relative fonti di finanziamento contenuti nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo elenco annuale già adottato dalla Giunta Comunale con propria deliberazione n.52 del 08/04/2021 sulla quale la scrivente ha espresso parere di regolarità contabile NON FAVOREVOLE, confermato con propria nota Prot. n. 12566 del 12/04/2021 ed oggetto di approvazione della proposta deliberativa di Consiglio Comunale n. 20 del 21/05/2021 sulla quale la scrivente ha espresso parere di regolarità contabile NON FAVOREVOLE per le motivazioni dettagliatamente riportate alle quali integralmente si rimanda.

Né il principio di coerenza risulta rispettato tra il Documento Unico di Programmazione ed il bilancio di previsione pluriennale poiché, in applicazione del principio contabile applicato alla programmazione di cui all'Allegato 4/1 al D.Lgs n.118/2011 come modificato dal DM 29/08/2018, poiché nella Parte 2 della SeO del DUP risulta compreso **il programma triennale dei lavori pubblici e i suoi aggiornamenti annuali di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 50 del 2016** già



Città di Fabriano

CONSIGLIO COMUNALE

Proposta n.

26

del

16/06/2021

adottato dalla Giunta Comunale con propria deliberazione n.52 del 08/04/2021 ed oggetto di approvazione della proposta deliberativa di Consiglio Comunale n. 20 del 21/05/2021 che non sono coerenti con il bilancio di previsione pluriennale per le motivazioni sopra riportate.

Si precisa inoltre che gli stanziamenti di spesa dei lavori relativi all'annualità 2021 sono stati inseriti per l'intero importo sull'annualità 2021 e non sono stati previsti fondi pluriennali vincolati sulle annualità successive in base al principio della competenza finanziaria potenziata, come indicato nel cronoprogramma dei lavori trasmesso dal dirigente competente con nota **Prot. n.17719 del 24/05/2021 in cui tali lavori vengono riportati per l'intero importo sull'annualità 2021.**

Pertanto in base a tale cronoprogramma i lavori relativi all'annualità 2021 devono essere progettati, aggiudicati, contrattualizzati, eseguiti e pagati entro il **31 dicembre 2021** sebbene per tali interventi risulta attualmente adottato soltanto lo studio di fattibilità da parte della Giunta Comunale.

Quindi è evidente che le previsioni di spesa relative ai lavori dell'annualità 2021 non sono correttamente contabilizzati sebbene la Corte dei Conti abbia ripetutamente raccomandato la corretta contabilizzazione del fondo pluriennale vincolato sulla base di *"..... adeguati programmi di impiego delle risorse acquisite, supportati e giustificati da congrui "cronoprogrammi", saldamente ancorati agli esercizi finanziari in cui si prevede che il programma/progetto trovi la sua attuazione, misurata dal perfezionamento delle relative obbligazioni"* (cfr Corte dei Conti Sezione Autonomie Deliberazione n.14/2017).

Ne consegue che l'errata contabilizzazione dei lavori relativi all'annualità 2021 nel bilancio di previsione pluriennale 2021-2023 e il mancato inserimento in bilancio degli stanziamenti di entrata e di spesa relativi ai lavori annualità 2022 e 2023 comporta che tale documento di programmazione sia elaborato in violazione di tutti gli altri principi contabili dell'annualità, veridicità, attendibilità, correttezza e congruità di cui all'Allegato n.1 al D.Lgs n.118/2011 e provoca una errata determinazione degli equilibri generali di bilancio previsti dal vigente ordinamento contabile ed indicati nell'Allegato n.9 al bilancio di previsione pluriennale.

Quanto sopra risulta ribadito dalla scrivente nella propria nota Prot. n. 19207 del 04/06/2021 in riscontro alla nota Prot. n. 18313 del 27/05/2021 a firma del dirigente del Settore "Assetto e tutela del territorio" che ha confermato la correttezza tecnico- giuridica del cronoprogramma trasmesso con nota Prot. n. 17719 del 24/05/2021 con la quale la scrivente ha confermato altresì la correttezza giuridica del parere di regolarità contabile **NON FAVOREVOLE:**



Città di Fabriano

CONSIGLIO COMUNALE

Proposta n.
26

del
16/06/2021

- alla proposta deliberativa di Consiglio Comunale n. 20 del 21/05/2021 avente ad oggetto:” APPROVAZIONE PROGRAMMA TRIENNALE DEI LAVORI PUBBLICI ANNUALITÀ 2021-2022-2023 - ELENCO ANNUALE DEI LAVORI 2021 - DECRETO MINISTERIALE 16 GENNAIO 2018 N. 14” per le argomentazioni riportate nello stesso che riguardano in parte il cronoprogramma dei lavori.”;
- alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 84 del 03/06/2021 (proposta n.118 del 03/06/2021) avente ad oggetto:” DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE (DUP) 2021-2023. APPROVAZIONE.” per le argomentazioni contenute nello stesso per nulla pertinenti con quanto sostenuto nella nota Prot. n. 18313 del 27/05/2021;
- alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 85 del 03/06/2021 (proposta n.119 del 03/06/2021) avente ad oggetto:” APPROVAZIONE DELLO SCHEMA DI BILANCIO DI PREVISIONE PLURIENNALE 2021-2023 E RELATIVI ALLEGATI.”

in quanto non sono per nulla condivisibili le motivazioni addotte dalla Giunta Comunale nell’approvare le due deliberazioni sopra riportate.

Per quanto sopra esposto la scrivente esprime **PARERE DI REGOLARITA’ TECNICO E CONTABILE NON FAVOREVOLE** alla Proposta di Deliberazione di Consiglio Comunale n. 26 del 16/06/2021.

IL DIRIGENTE DEL SETTORE

(Dott.ssa Immacolata De Simone)