



Provincia di Modena

PARERE DELL'ORGANO DI REVISIONE SUL DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE 2020 – 2022

L'ORGANO DI REVISIONE

Dott.ssa Grazia Zeppa - Presidente

Dott.ssa Angela Caselli - Componente

Rag. Edoarda Ghizzoni - Componente

PROVINCIA DI MODENA

IL COLLEGIO DEI REVISORI

Verbale n. 20 del 04/11/2019

PARERE SUL DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE 2020-2022

PARERE N. 13/2019

PREMESSA

Vista l'atto del Presidente n. 176 del 25/10/2019 relativo all'approvazione del Documento Unico di Programmazione per la Provincia di Modena per gli anni 2020-2021-2022;

Vista la proposta consiliare n. 1522 del 04/11/2019 avente ad oggetto "Documento Unico di Programmazione per la Provincia di Modena per gli anni 2020-2021-2022" unitamente ai pareri di regolarità tecnica e contabile.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Tenuto conto che:

- a) l'art.170 del D.Lgs.n.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.n.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 8.1 sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato di cui all’art. 46 comma 3 del D.Lgs.n.267/2000 e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell’ente, individuando le politiche che l’ente vuole sviluppare nel raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e nel governo delle proprie funzioni fondamentali e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato. Mentre al punto 8.2 si precisa che la Sezione operativa (SeO) costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del DUP. Essa contiene la programmazione operativa dell’ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale e supporta il processo di previsione per la predisposizione della manovra di bilancio. La SeO individua, per ogni singola missione, i programmi che l’ente intende realizzare per conseguire gli obiettivi strategici definiti nella SeS. Per ogni programma, e per tutto il periodo di riferimento del DUP, sono individuati gli obiettivi operativi annuali da raggiungere. Per ogni programma sono individuati gli aspetti finanziari, sia in termini di competenza con riferimento all’intero periodo considerato, che di cassa con riferimento al primo esercizio;

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 Unico 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 deliberazione 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 il DUP costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione.

VERIFICHE E RISCONTRI

L'Organo di revisione ha verificato:

- a) la completezza del documento in base ai contenuti previsti dal principio contabile applicato n. 4/1;
- b) la coerenza interna del DUP con le linee programmatiche di mandato, recepite con deliberazione consiliare n. 105 del 15/11/2018;
- c) la corretta definizione del gruppo amministrazione pubblica (GAP) con l'indicazione degli indirizzi e degli obiettivi degli organismi partecipati;
- d) l'adozione degli strumenti obbligatori di programmazione di settore e la loro coerenza con quanto indicato nel DUP e in particolare che:

1. Programma triennale lavori pubblici

Il programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici è stato adottato nel rispetto di quanto disposto dall'art. 21 del D.Lgs.n.50/2016 e pubblicato nei termini e modalità previsti dall'art. 5 del Decreto n. 14/2018 ed è allegato e parte integrante del Documento Unico di Programmazione.

2. Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, di cui all'art. 58, comma 1 del D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla L. n. 133/2008 è allegato e parte integrante del Documento Unico di Programmazione.

3. Programma biennale degli acquisti di beni e servizi

Il programma biennale di forniture e servizi, di cui all'art.21, comma 6 del D.Lgs.n.50/2016 e regolato con Decreto 16 gennaio 2018 n. 14 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ne

definisce le procedure per la redazione e la pubblicazione è allegato e parte integrante del Documento Unico di Programmazione.

4. Piano triennale di razionalizzazione delle dotazioni strumentali, autovetture e beni immobili

Il piano triennale di razionalizzazione delle dotazioni strumentali, autovetture e beni immobili di cui all'art. 2, commi 594 e seguenti della legge n. 244/2007 è allegato e parte integrante del Documento Unico di Programmazione.

5. Piano triennale dei fabbisogni di personale

Il piano dei fabbisogni di personale per il triennio 2020-2022, di cui all'art. 6, comma 4 del D.Lgs.n.165/2001, così come modificato dal D.Lgs.n.75/2017, è allegato e parte integrante del Documento Unico di Programmazione.

- e) fatti salvi gli specifici termini previsti dalla normativa vigente, i documenti sopra elencati si considerano approvati, in quanto contenuti nel Documento Unico di Programmazione, senza necessità di ulteriori deliberazioni e l'accertamento di cui all'articolo l'art. 19, comma 8 della L. n. 448/2001 si ritiene soddisfatto con il presente parere come di seguito esposto.

Piano dei fabbisogni di personale triennio 2020-2022:

Visti:

- l'art. 19, comma 8 della L. n. 448/2001 che dispone che gli Organi di revisione contabile degli enti locali accertino che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della L. n. 449/1997 e successive modificazioni e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate;
- l'art. 1, comma 557 della Legge n. 296/2006, che recita *“Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

- b. *razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;*
 - c. *contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali”;*
- l’art. 1, comma 557 ter della Legge n. 296/2006 che prevede che in caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all’art. 76, comma 4 del D.L.112/2008, convertito con modificazioni nella L. 133/2008, ovvero *“in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell’esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E’ fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione”;*
- l’art. 1, comma 557 quater della Legge n. 296/2006, che stabilisce, a decorrere dall’anno 2014, il riferimento al valore medio del triennio 2011-2013 e non più al valore relativo all’anno precedente;
- l’art. 1, comma 228 della legge n. 208 del 28.12.2015 (legge di stabilità 2016) come modificato dall’art. 1, comma 479, lett. d) della legge n. 232/2016;
- preso atto che:
 - il D.L. 113/2016 ha abrogato la lett. a) del su riportato comma 557 dell’art. 1 della Legge 296/2006 *“riduzione dell’incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile”;*
 - l’articolo 33 del D.Lgs. n.165/2001, come modificato con la Legge 183/2011, ha introdotto l’onere di verifica annuale da parte degli enti delle eventuali eccedenze di personale in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria con conseguente obbligo di comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica;
 - le amministrazioni che non adempiono alla ricognizione annuale non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto, pena la nullità degli atti posti in essere, mentre i responsabili delle unità organizzative che non

attuano le procedure previste dal richiamato articolo 33 ne rispondono in via disciplinare;

- preso atto che:
 - con determinazione del Presidente n. 168 del 14/10/2019 è stato preso atto dell'esito infruttuoso della procedura di rilevazione delle eccedenze di personale, nel rispetto delle norme sopra richiamate;
 - con determinazione del Presidente n. 210 del 19/12/2018 è stato approvato il Piano Triennale delle Azioni Positive per il triennio 2019/2021, ai sensi dell'art. 48 del D.Lgs. n. 198/2006;
 - l'Ente risulta aver rispettato i vincoli di finanza pubblica per l'anno 2018, come da certificazione trasmessa entro il 31/03/2019, acquisita con nota prot. n. 55635 del 30/03/2019;
 - l'Ente risulta aver rispettato per l'anno 2018 il limite di cui all'art. 1, comma 557 della L. n. 296/2006;
 - con deliberazione consiliare n. 11 del 28/02/2019 è stato approvato il bilancio di previsione 2019/2022;
 - con deliberazione consiliare n. 25 del 29/04/2019 è stato approvato il rendiconto della gestione 2018;
 - con deliberazione consiliare n. 51 del 30/09/2019 è stato approvato il bilancio consolidato 2018;
 - che i suddetti documenti sono stati trasmessi alla BDAP entro i termini di legge;
- rilevato che:
 - il limite di spesa della dotazione organica stabilito in occasione dell'art. 1, comma 421 della legge 190/2014 era pari a euro 10.522.539,09;
 - il limite di spesa della dotazione organica (costo potenziale massimo) di cui alla norma sopra citata è stato rideterminato in relazione alla previsione contenuta nel CCNL del 21/05/2018 e per un principio di omogeneità tenendo conto del trattamento tabellare al lordo degli oneri riflessi e dell'irap nell'importo pari a euro 8.786.239,89 (50% art. 1, co. 421 L. 190/2014);
 - il costo della dotazione organica (costo potenziale massimo) per l'anno 2020, in ottemperanza alla norma sopra richiamata, è pari a euro 8.165.422,33 risultando quindi inferiore al limite come sopra rideterminato di euro 8.786.239,89;

- il limite di cui all'art. 1, comma 557 quater della L. 296/2006, come modificato dall'art. 3, comma 5 bis del D.L. 90/2014, pari alla media del triennio 2011/2013, così come determinato prima del trasferimento delle funzioni della Provincia per effetto della Legge Regionale n. 13/2015, era pari a euro 21.247.532,29;
- sulla base di quanto raccomandato dal Collegio in precedenti pareri, **l'Ente ha proceduto a rideterminare il limite** di cui all'art. 1, comma 557 della legge 296/2006 - media del triennio 2011/2013 - su base omogenea tenendo conto del trasferimento delle funzioni della Provincia per effetto della Legge Regionale n. 13/2015, **nell'importo di euro 13.384.431,38**;
- la spesa consuntiva 2018, nel rispetto del suddetto limite, così come attestato dal Collegio in sede di rendiconto 2018 era pari a euro 8.078.117,82;
- **la previsione di spesa per il triennio 2020/2022 nel rispetto del limite di cui al comma 557 della legge 296/2006 è pari a euro 9.364.874,55**;
- il limite di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010, come rideterminato per le Province dall'art.1, comma 847 della legge 205/2017 è pari a euro 419.545,71 corrispondente al 25% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 pari a euro 1.678.182,82;
- la previsione di spesa per lavoro flessibile per l'anno 2020 - pari a euro 275.056,61 – rientra nel limite di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010;
- rilevato che per le Province continua ad applicarsi il comma 845 della legge 205/2017 che prevede la possibilità di assumere:
 - al 100% *“se l'importo delle spese complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non supera il 20% delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III”*;
 - al 25% per gli altri casi ed inoltre tali assunzioni in via preferenziale devono essere dirette ad *“attività in materia di viabilità e di edilizia scolastica”*, con l'aggiunta delle figure di alto livello professionale di tecnici e di appalti pubblici;
- rilevato che la Provincia di Modena evidenzia un rapporto spesa personale ed entrate correnti inferiore al 20% e quindi presenta una capacità assunzionale pari al 100% della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno 2019 e programmate nell'anno 2020;
- preso atto che il comma 5-sexies dell'art. 3, D.L. 90/2014 prevede che gli Enti locali possono computare ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, sia le cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno

precedente, sia quelle programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over;

- preso atto che nel capitolo 10) della sezione operativa del Documento Unico di Programmazione - parte seconda sono riportate nel dettaglio sia le facoltà assunzionali per l'anno 2020 derivanti dalle cessazioni programmate nel 2020, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 3, comma 5-sexies, D.L. 90/2014, come aggiornato dal D.L. 4/2019 convertito con modificazioni nella L. 26/2019, sia le cessazioni intervenute nell'anno 2019;
- rilevato che per l'anno 2020 emerge una capacità assunzionale complessiva di euro 592.812,05 derivante da:
 - cessazioni anno 2019 per euro 432.837,15
 - cessazioni anno 2020 per euro 159.974,90
- rilevato che dal piano dei fabbisogni risultano nuove assunzioni a tempo indeterminato per un importo complessivo di euro 573.803,36 derivante:
 - per euro 427.239,39 da assunzioni previste sulla capacità assunzionale da cessazioni 2019;
 - per euro 146.563,97 da assunzioni previste sulla capacità assunzionale da cessazioni programmate per il 2020;
- rilevato che il Decreto attuativo per le nuove modalità di assunzioni previste dall'art. 33 del D.L. 34/2019, cosiddetto "Decreto crescita", convertito in Legge in data 27/06/2019, non è stato ancora emanato;

Ritenuto che il piano dei fabbisogni di personale contenuto nel DUP 2020-2022, a seguito dell'istruttoria svolta, è stato redatto nel rispetto dei vigenti vincoli normativi e di spesa;

CONCLUSIONE

Tenuto conto dello schema di bilancio di previsione 2020-2022, approvato con determinazione del Presidente n. 176 del 25/10/2019.

Ritenuto che il Documento Unico di Programmazione 2020/2022 contiene nel suo complesso gli elementi richiesti dal principio contabile applicato n. 4/1 e le previsioni in esso contenute risultano attendibili e congrue con il Bilancio di Previsione 2020/2022 in corso di approvazione.

Visti i pareri favorevoli di regolarità tecnica e contabile, espressi rispettivamente ai sensi degli articoli 49 - 1° comma - e 153 del D.Lgs. n. 267/2000;

il Collegio raccomanda

che le procedure di assunzioni a tempo determinato previste nel piano dei fabbisogni 2020/2022 siano rispettose dei vincoli di cui all'art. 36 del D.Lgs.n.165/2011, così come modificato dal D.Lgs.n.75/2017;

accerta

come sopra evidenziato, che il piano dei fabbisogni di personale per il triennio 2020/2022 consente di rispettare:

- il limite relativo alle capacità assunzionali di cui all'art. 1, comma 845 della Legge 205/2017;
- il limite di spesa della dotazione organica ai sensi dell'art. 1, comma 421 della legge 190/2014;
- il limite di spesa cui all'art. 1, comma 557 della Legge n. 296/2006;
- il limite di spesa cui all'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2000, come modificato per le Province dall'art.1, comma 847 della Legge 205/2017.

esprime parere favorevole

- sulla coerenza complessiva del Documento Unico di Programmazione 2020/2022 con le linee programmatiche di mandato e con la programmazione di settore indicata nelle premesse;
- sulla attendibilità e congruità delle previsioni in esso contenute.

4 novembre 2019

Firma digitale

Il Collegio dei Revisori

Dott.ssa Grazia Zeppa

Dott.ssa Angela Caselli

Rag. Edoarda Ghizzoni