

CORSO TEORICO PRATICO PER AMMINISTRATORI E DIPENDENTI DEGLI ENTI LOCALI

**I documenti della programmazione contabile dell'Ente Locale:
nozioni per una corretta lettura e gestione.**

Pietro Lo Bosco

Ragioniere Capo del Comune di Padova e Vice Presidente Anutel

Nazario Festeggiato

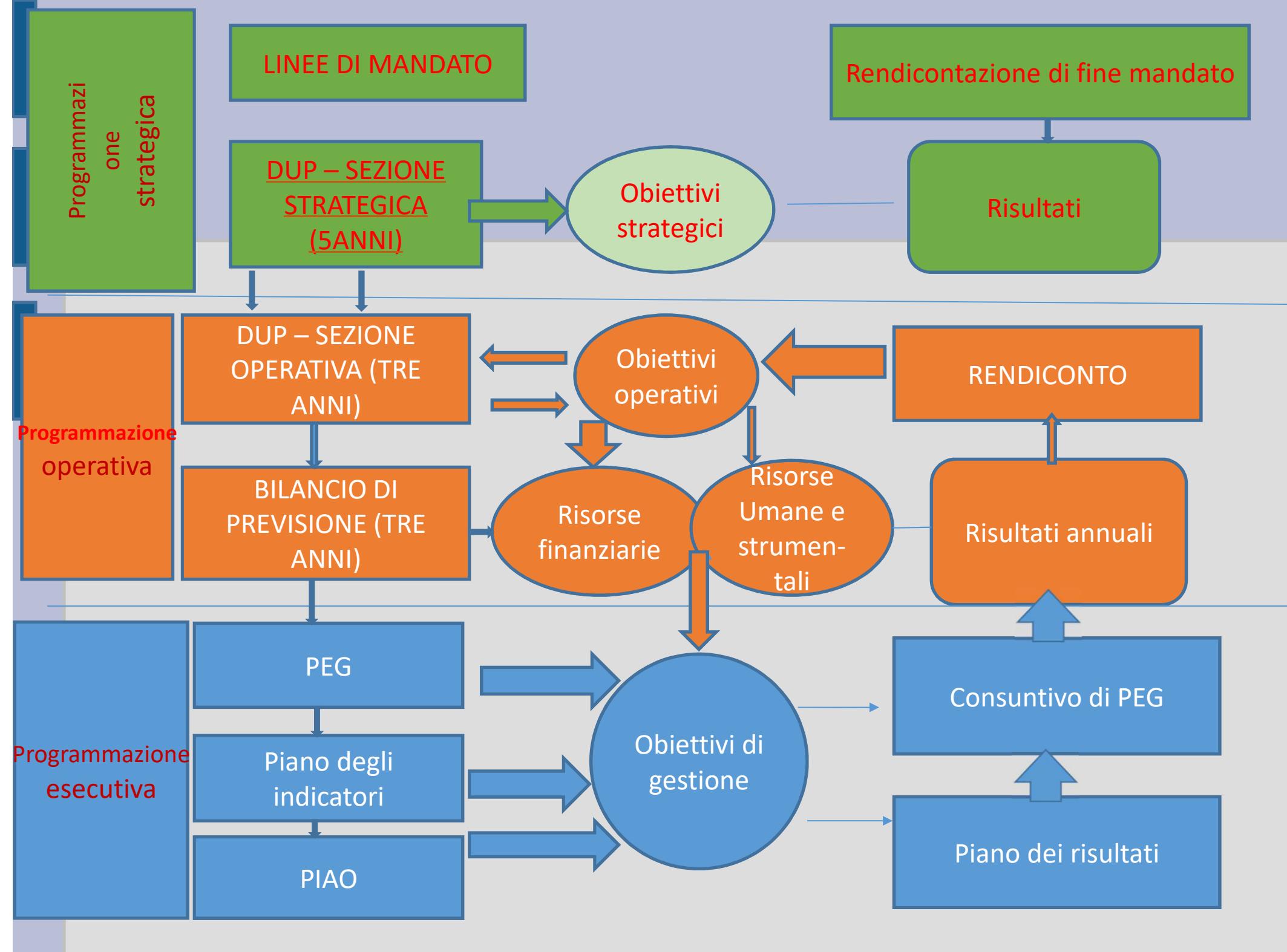
*Dirigente del Settore Programmazione Economica del Comune di Grosseto e
Componente Giunta Anutel*

Programma

- **Gli organi degli enti locali e le loro competenze**
- **L'autonomia finanziaria dei comuni**
- **Il ciclo della programmazione strategica degli enti locali**
- **Il Documento unico di programmazione degli enti locali (DUP);**
- **Il bilancio di previsione: iter di approvazione.**
- **Il bilancio di previsione ed i suoi allegati;**
- **Il Peg;**
- **Il PIAO**
- **L'assestamento di bilancio e la salvaguardia degli equilibri di bilancio**
- **Le variazioni di bilancio;**

Programma

- Il bilancio di previsione – la gestione delle entrate;
- Il bilancio di previsione – la gestione della spesa;
- Le principali entrate comunali con particolare riferimento a:
 - a) IMU
 - b) TARI
 - c) CANONE UNICO
 - d) Addizionale comunale all'irpef
 - e) Imposta di soggiorno;
- Il rendiconto della gestione;
- La gestione degli emendamenti ai documenti della programmazione: iter amministrativo e gestione contabile.
- Piano annuale dei flussi di cassa;
- Cenni al bilancio consolidato;
- I pareri sugli atti
- I controlli della Corte dei Conti e del collegio dei revisori



Normativa Principale di riferimento

- **COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA;**
- **DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267** (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.);
- **DECRETO LEGISLATIVO 23 giugno 2011, n. 118** (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.) **ed i suoi allegati;**
- **DECRETO LEGISLATIVO 6 settembre 2011, n. 149** (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

COSTITUZIONE

Articolo 81 primo comma

«Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.»

Articolo 97 primo comma

«Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

L'articolo **119** Cost. stabilisce che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali è esercitata in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

COSTITUZIONE

La nuova ripartizione delle competenze fra lo Stato e gli altri Enti territoriali (che costituiscono la Repubblica) – introdotta dalla riforma operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - ha sostituito le precedenti regolamentazioni sulla materia;

L'attuale regolamentazione è contenuta nell'art. 119 della Costituzione con il quale è riconosciuta **un'autonomia finanziaria agli Enti territoriali (Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane)**.

Le entrate dei Comuni:

L'art. 119 della Costituzione riconosce quindi ai Comuni **autonomia finanziaria**, questa si articola in **autonomia di entrata e di spesa**.

L'autonomia di entrata è il potere di definire le fonti di finanziamento degli Enti locali.

L'autonomia di spesa è il potere di determinare le spese da sostenere, di definire la parte di entrate da destinare alla copertura delle spese, di effettuare materialmente le spese.

Art 119 della Costituzione italiana

Articolo 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno **autonomia finanziaria di entrata e di spesa**, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. **Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione [53 c.2] e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Dispongono di **compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio**.

Art 119 della Costituzione italiana/2

La legge dello Stato istituisce **un fondo perequativo**, senza vincoli di destinazione, per i territori con **minore capacità fiscale per abitante**.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di **finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite**.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, **lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni**.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere **all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento**, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione **sia rispettato l'equilibrio di bilancio**.

E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Funzioni dei Comuni (art. 13 tuel)

1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano **la popolazione ed il territorio comunale**, precipuamente nei settori organici dei **servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico**, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.
2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.

Organi di governo (art. 36 TUEL)

Sono organi di governo del comune:

- il consiglio
- la giunta
- il sindaco

Attribuzioni dei consigli/1 (art. 42 del Tuel)

1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.
2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:
 - statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salvo l'ipotesi della competenza della Giunta in materia di ordinamento di ordinamento degli uffici e dei servizi nell'ambito dei criteri stabiliti dal Consiglio;
 - **programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;**
 - convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modifica di forme associative;

Attribuzioni dei consigli/2

- istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;
- organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione;
- **istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;**
- indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;
- **contrazione di mutui e aperture di credito non previste espressamente in atti fondamentali del consiglio ed emissioni di prestiti obbligazionari;**
- **spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;**

Attribuzioni dei consigli/3

- **acquisti e alienazioni immobiliari, relative permute, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;**
 - definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonchè nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.
3. Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori.
4. **Le deliberazioni** in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla giunta da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

Competenze delle giunte (art. 48 tuel)

1. La giunta collabora con il sindaco nel governo del comune ed opera attraverso deliberazioni collegiali.
2. La giunta compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento; collabora con il sindaco e con il presidente della provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso.
3. E', altresì, di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio.

Competenze del sindaco/1 (art. 50 tuel)

Il sindaco è l'organo responsabile dell'amministrazione del comune.

Il sindaco **rappresenta l'ente**, convoca e presiede la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e **sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti**.

Salvo quanto previsto dall'articolo 107 esercita le funzioni attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintende altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune .

Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge.

Competenze del sindaco/2

Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco provvede alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni.

Il sindaco nomina i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna.

Il sindaco presta davanti al consiglio, nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana.

Distintivo del sindaco è la fascia tricolore con lo stemma della Repubblica e lo stemma del comune, da portarsi a tracolla.

CORSO TEORICO PRATICO PER AMMINISTRATORI E DIPENDENTI DEGLI ENTI LOCALI

**I documenti della programmazione contabile dell'Ente Locale:
nozioni per una corretta lettura e gestione.**

Pietro Lo Bosco

Ragioniere Capo del Comune di Padova e Vice Presidente Anutel

Nazario Festeggiato

*Dirigente del Settore Programmazione Economica del Comune di Grosseto e
Componente Giunta Anutel*

La programmazione

La **programmazione** è il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, **le attività e le risorse necessarie** per la realizzazione di **fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento**.

Il processo di programmazione, si svolge nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie e tenendo conto della possibile evoluzione della gestione dell'ente, richiede il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle forme e secondo le modalità definite da ogni ente, si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto a programmi e piani futuri riferibili alle missioni dell'ente.

Attraverso l'attività di programmazione, **le amministrazioni concorrono al perseguitamento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale**, in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica emanati in attuazione degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e ne condividono le conseguenti responsabilità.

La programmazione/2

Contenuti della programmazione

I contenuti della programmazione, devono essere declinati in coerenza con:

- **il programma di governo**, che definisce le finalità e gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente anche attraverso il sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate (il cd gruppo amministrazioni pubblica);
- **gli indirizzi di finanza pubblica** definiti in ambito comunitario e nazionale.

Le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere misurabili e monitorabili in modo da poter verificare il loro grado di raggiungimento e gli eventuali scostamenti fra risultati attesi ed effettivi.

I risultati riferiti alle finalità sono rilevabili nel medio periodo e sono espressi in termini di impatto atteso sui bisogni esterni quale effetto dell'attuazione di politiche, programmi ed eventuali progetti.

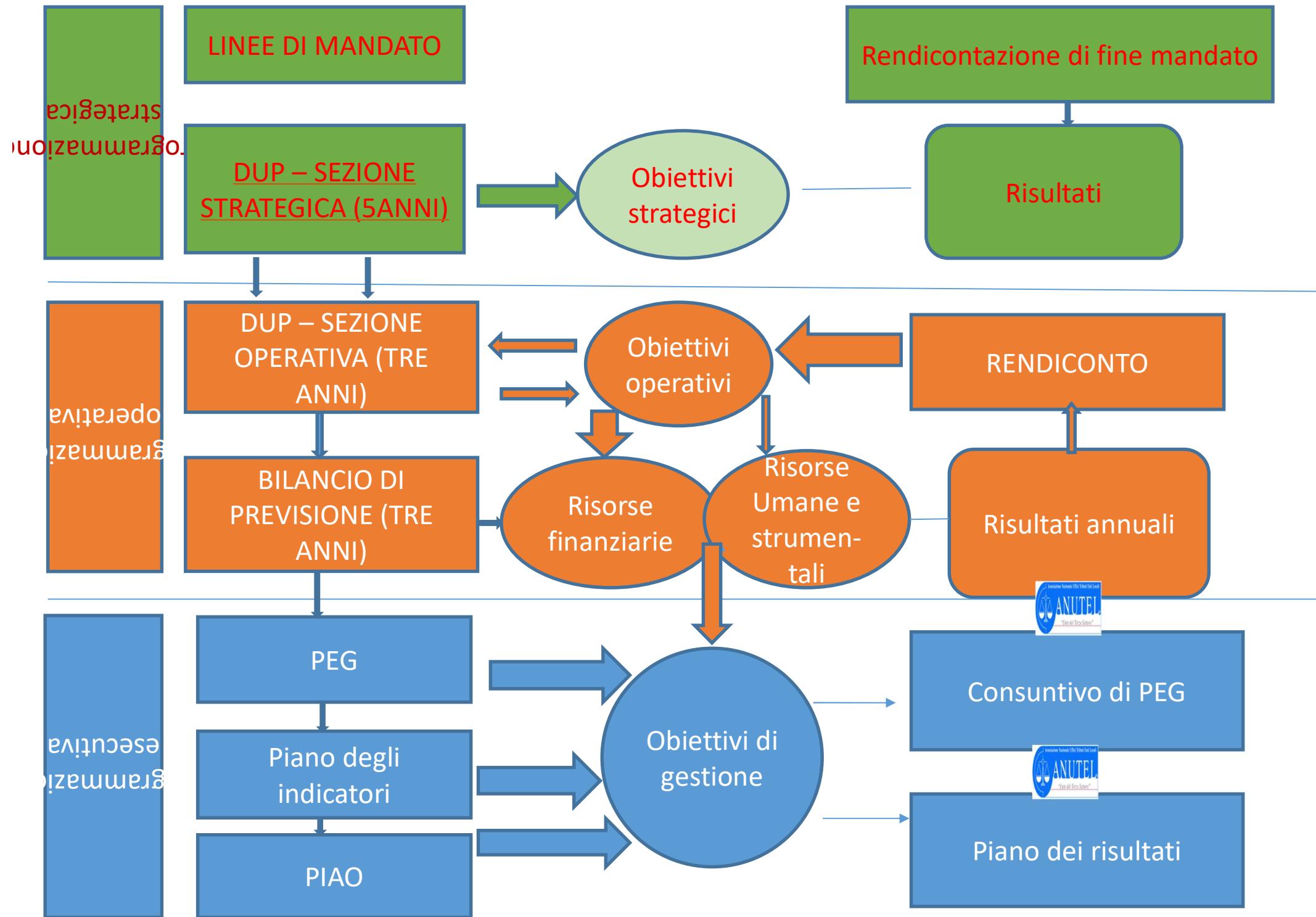
La programmazione/3

I caratteri qualificanti della programmazione propri dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni pubbliche, sono:

- *la valenza pluriennale del processo;*
- *la lettura non solo contabile dei documenti nei quali le decisioni politiche e gestionali trovano concreta attuazione;*
- *la coerenza ed interdipendenza dei vari strumenti della programmazione.*

Per assicurare che la programmazione svolga appieno le proprie funzioni: politico-amministrativa, economico-finanziaria ed informativa, occorre dare rilievo alla chiarezza e alla precisione delle finalità e degli obiettivi di gestione, alle risorse necessarie per il loro conseguimento e alla loro sostenibilità economico-finanziaria, sociale ed ambientale.

Pertanto, in fase di programmazione, assumono particolare importanza il principio della comprensibilità, finalizzato a fornire un'omogenea informazione nei confronti dei **portatori di interesse** e il principio della competenza finanziaria, che costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni).



Le linee di mandato

Art. 46, comma 3, TUEL: subito dopo l'elezione del Sindaco ed entro il termine fissato dallo statuto, il Sindaco, sentita la Giunta, presenta al Consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato.

Il Consiglio comunale ha un ruolo di:

- approvazione
- adeguamento
- verifica delle linee programmatiche (verifica dell'attuazione nel corso del mandato, sia attraverso il controllo periodico che con la verifica finale del rendiconto)

Il "programma di fine mandato" è una relazione di fine mandato, un documento che il Sindaco deve presentare per rendere conto della gestione amministrativa e contabile del proprio mandato precedente. Questa relazione descrive le principali attività normative e amministrative svolte e deve essere predisposta entro 90 giorni dalla scadenza del mandato.

Gli strumenti della programmazione degli enti locali - 1

In base al **PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO CONCERNENTE LA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO (Allegato n. 4/1 al D.Lgs 118/2011)**, gli strumenti di programmazione degli enti locali sono:

- a) il **Documento unico di programmazione (DUP)**, presentato al Consiglio, entro il 31 luglio di ciascun anno, per le conseguenti deliberazioni. Considerato che l'elaborazione del DUP presuppone una verifica dello stato di attuazione dei programmi, contestualmente alla presentazione di tale documento si raccomanda di presentare al Consiglio anche lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio, da effettuare, ove previsto, ai sensi dell'articolo 147-ter del TUEL ("Controllo strategico");
- b) l'eventuale **nota di aggiornamento del DUP**, da presentare al Consiglio entro il 15 novembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni;
- c) lo **schema di bilancio di previsione finanziario**, da presentare al Consiglio entro il 15 novembre di ogni anno. A seguito di variazioni del quadro normativo di riferimento la Giunta aggiorna lo schema di bilancio di previsione in corso di approvazione unitamente al DUP;

Gli strumenti della programmazione degli enti locali - 2

- d) il **piano esecutivo di gestione** approvato dalla Giunta entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio;
- e) il **piano degli indicatori di bilancio** presentato al Consiglio unitamente al bilancio di previsione e al rendiconto;
- f) lo schema di **delibera di assestamento del bilancio** (Art. 175, co. 8, TUEL), il controllo della **salvaguardia degli equilibri di bilancio** (Art. 193, co. 2, TUEL), da deliberarsi da parte del Consiglio entro il 31 luglio di ogni anno;
- g) le **variazioni di bilancio**;
- h) lo schema di **rendiconto sulla gestione**, che conclude il sistema di bilancio dell'ente, da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento.

* Art. 6 D.L. n. 80/2021 (conv. dalla L. 6 agosto 2021, n. 113): adozione del **PIAO** che introduce modifiche ai documenti di programmazione (SeO del DUP e PEG).

Il DUP – Documento unico di Programmazione

Il DUP (introdotto dal D. Lgs. n. 118/2011 e reso obbligatorio dal 2016 – Art. 170 TUEL) costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza tra i documenti di bilancio (casi di inammissibilità e improcedibilità), il **presupposto necessario** di **tutti gli altri documenti di programmazione**.

Il DUP si compone di due sezioni:

- **la Sezione Strategica (SeS) – Programmazione Strategica**: ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo (5 anni), sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato di cui all'Art. 46, co. 3, TUEL e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'ente

- **Sezione Operativa (SeO) – Programmazione Operativa**: ha un orizzonte temporale pari a quello del bilancio di previsione (3 anni)

Il DUP – Documento unico di Programmazione/2

Sezione Strategica (SeS): Contiene le principali scelte politiche e di governo, le linee programmatiche e gli ambiti di intervento prioritari (sviluppo economico, ambiente o welfare) in coerenza con il quadro normativo e gli obiettivi di finanza pubblica. Nel primo anno del mandato amministrativo, individuati gli indirizzi strategici, per ogni missione di bilancio sono definiti gli **obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato** a seguito di un processo conoscitivo di analisi strategica delle condizioni esterne all'Ente e di quelle interne, sia in termini attuali sia prospettici, e alla definizione di indirizzi generali di natura strategica

Ogni anno gli obiettivi strategici sono verificati nello stato di attuazione e possono essere – a seguito di variazioni e con adeguata motivazione – opportunamente riformulati. Sono altresì verificati gli indirizzi generali e i contenuti della programmazione strategica con particolare riferimento alle condizioni interne dell'Ente, al reperimento e impiego delle risorse finanziarie e alla sostenibilità economico-finanziaria

Sezione Operativa (SeO): Nella SeO e negli altri documenti di programmazione sono quantificati, con progressivo dettaglio, gli effetti economico-finanziari delle attività necessarie per conseguire gli obiettivi strategici

Il DUP – Documento unico di Programmazione/3 (SeS)

Contenuti chiave della Sezione Strategica:

Indirizzi strategici e obiettivi: definisce le principali scelte di governo per l'ente

Politiche di mandato: esplicita le politiche che l'amministrazione intende perseguire per raggiungere i propri obiettivi

Ambiti di intervento: individua i settori prioritari, ad es., la pianificazione urbanistica, la gestione dei servizi pubblici, l'ambiente, il sociale

Analisi del contesto: include un'analisi del quadro socio-economico e demografico in cui opera l'ente

Coerenza con il quadro normativo e di finanza pubblica: garantisce che le scelte strategiche siano in linea con le normative nazionali e regionali e con i vincoli di finanza pubblica

Visione d'insieme: fornisce una visione generale e una guida per la successiva programmazione operativa

Il DUP – Documento unico di Programmazione/4 (SeS)

In coerenza con quanto riportato dal principio contabile concernente la programmazione di bilancio, l'analisi strategica richiede, almeno, l'approfondimento dei seguenti profili e la definizione dei seguenti principali contenuti della programmazione strategica e dei relativi indirizzi generali, con riferimento al periodo di mandato:

1. organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali: definizione degli indirizzi generali sul ruolo degli organismi e degli Enti strumentali e sul ruolo delle società controllate e partecipate

2. indirizzi generali di natura strategica:

a) gli investimenti e la realizzazione delle opere pubbliche con indicazione del fabbisogno in termini di spesa di investimento e dei riflessi per quanto riguarda la spesa corrente per ciascuno degli anni dell'arco temporale di riferimento della SeS

b) i programmi ed i progetti di investimento in corso di esecuzione e non ancora conclusi

c) i tributi e le tariffe dei servizi pubblici

Il DUP – Documento unico di Programmazione/5 (SeS)

- d) la spesa corrente con specifico riferimento alla gestione delle funzioni fondamentali, anche con riferimento alla qualità dei servizi resi e agli obiettivi di servizio
- e) l'analisi delle necessità finanziarie e strutturali per l'espletamento dei programmi ricompresi nelle varie missioni
- f) la gestione del patrimonio
- g) il reperimento e l'impiego di risorse straordinarie e in conto capitale
- h) l'indebitamento con analisi della relativa sostenibilità e andamento tendenziale nel periodo di mandato
- i) gli equilibri della situazione corrente e generale del bilancio e i relativi equilibri in termini di cassa

Il DUP – Documento unico di Programmazione/6 (SeS)

- 3. disponibilità e gestione delle risorse umane:** con riferimento alla struttura organizzativa dell'Ente in tutte le sue articolazioni e alla sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa
- 4. coerenza e compatibilità presente e futura con le disposizioni dei vincoli di finanza pubblica**