

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*

II DUP – Documento unico di Programmazione/7 (SeO)

La Sezione Operativa (SeO) - Programmazione Operativa

- La SeO ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del DUP. In particolare, **la SeO contiene la programmazione operativa dell'ente** avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale.

- La SeO 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, della manovra di bilancio.

II DUP – Documento unico di Programmazione/8 (SeO)

La SeO ha i seguenti scopi:

- a) **definire**, con riferimento all'ente e al gruppo amministrazione pubblica, gli obiettivi dei programmi all'interno delle singole missioni. Con specifico riferimento all'ente devono essere indicati anche i fabbisogni di spesa e le relative modalità di finanziamento;
- b) **orientare e guidare** le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta;
- c) **costituire** il presupposto dell'attività di controllo strategico e dei risultati conseguiti dall'ente, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi nell'ambito delle missioni e alla relazione al rendiconto di gestione.

II DUP – Documento unico di Programmazione/9 (SeO)

Il contenuto minimo della SeO è costituito:

- a) dall'indicazione degli indirizzi e degli obiettivi degli organismi facenti parte del gruppo amministrazione pubblica;
- b) dalla dimostrazione della coerenza delle previsioni di bilancio con gli strumenti urbanistici vigenti;
- c) **per la parte ENTRATA**, da una valutazione generale sui mezzi finanziari, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi ed i relativi vincoli;
- d) dagli indirizzi in materia di tributi e tariffe dei servizi;
- e) dagli indirizzi sul ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti;
- f) **per la parte SPESA**, da una redazione per programmi all'interno delle missioni, con indicazione delle finalità che si intendono conseguire, della motivazione delle scelte di indirizzo effettuate e delle risorse **finanziarie** e strumentali ad esse destinate;
- g) dall'analisi e valutazione degli impegni pluriennali di spesa già assunti;
- h) dalla valutazione sulla situazione economico – finanziaria degli organismi gestionali esterni;
- i) dalla programmazione dei lavori pubblici svolta in conformità al **programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali predisposto secondo le disposizioni normative vigenti**;
- i-bis) dalla programmazione degli acquisti di beni e servizi svolta in conformità al **programma triennale di forniture e servizi** predisposto secondo le disposizioni normative vigenti;
- j) dalla programmazione delle risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale a livello triennale e annuale entro i limiti di spesa e della capacità assunzionale dell'Ente in base alla normativa vigente;
- k) dal **piano delle alienazioni e valorizzazioni dei beni patrimoniali**.

II DUP – Documento unico di Programmazione/10 (SeO)

La SeO si struttura in due parti fondamentali:

Parte 1, nella quale sono descritte le motivazioni delle scelte programmatiche effettuate, sia con riferimento all'ente sia al gruppo amministrazione pubblica, e definiti, per tutto il periodo di riferimento del DUP, i singoli programmi da realizzare ed i relativi obiettivi annuali. Sono individuati, per ogni singola missione e coerentemente agli indirizzi strategici contenuti nella SeS, i programmi operativi che l'ente intende realizzare nell'arco pluriennale di riferimento della SeO del DUP.

La definizione degli obiettivi dei programmi che l'ente intende realizzare deve avvenire in modo coerente con gli obiettivi strategici definiti nella SeS.

Per ogni programma devono essere definite le finalità e gli obiettivi annuali e pluriennali che si intendono perseguire, la motivazione delle scelte effettuate ed individuate le **risorse finanziarie, umane e strumentali** ad esso destinate.

I programmi devono essere analiticamente definiti in modo da costituire la base sulla quale implementare il processo di definizione degli indirizzi e delle scelte che deve, successivamente, portare, **tramite la predisposizione e l'approvazione del PEG, all'affidamento di obiettivi e risorse ai responsabili dei servizi.**

II DUP – Documento unico di Programmazione/11 (SeO)

La SeO si struttura in due parti fondamentali:

Parte 2, contenente la **programmazione dettagliata**, relativamente all'arco temporale di riferimento del DUP:

- delle **opere pubbliche** (Piano triennale delle opere pubbliche ed elenco annuale)
- delle **risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale entro i limiti di spesa e della capacità assunzionale dell'Ente in base alla normativa vigente**. La programmazione di tali risorse finanziarie costituisce il presupposto necessario per:
 1. la formulazione delle previsioni della spesa di personale del **bilancio di previsione**
 2. per la predisposizione e l'approvazione del **Piano triennale dei fabbisogni di personale** nell'ambito della sezione Organizzazione e Capitale umano del Piano integrato di attività e organizzazione (**PIAO**) di cui all'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113
- delle **alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare** (strumento di pianificazione introdotto dall'articolo 58 del D.L. 112/2008)

II DUP – Documento unico di Programmazione/12

Iter di approvazione

assenza di un termine per la deliberazione consigliare concernente il DUP:

- finalità di lasciare agli enti autonomia nell'esercizio della funzione di programmazione e di indirizzo politico

- art. 170, comma 1, del TUEL: «Entro il **31 luglio** di ciascun anno la Giunta presenta al Consiglio il Documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni. Entro il **15 novembre** di ciascun anno, con lo schema di delibera del bilancio di previsione finanziario, la Giunta presenta al Consiglio la nota di aggiornamento del Documento unico di programmazione»

- allegato 4/1 del D.Lgs. n. 118/2011: «Il Documento unico di programmazione (DUP), (è) presentato al Consiglio, entro il **31 luglio** di ciascun anno, per le conseguenti deliberazioni», mentre «l'eventuale nota di aggiornamento del DUP (è) da presentare al Consiglio entro il **15 novembre** di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni»

→ **è la Giunta che deve fare il primo passo adottando il DUP e successivamente “presentarlo” al Consiglio “per le conseguenti deliberazioni”** (entro termini da considerare “ordinatori”)

II DUP – Documento unico di Programmazione/13

→ fondamentale ruolo di sintesi dei regolamenti di contabilità nel riempire i numerosi vuoti della disciplina legislativa in materia di DUP e nel disciplinare:

- il coordinamento fra il termine di presentazione e quello di approvazione, non solo del DUP ma anche dei documenti di programmazione settoriale che esso è chiamato a incorporare
- la definizione delle modalità di intervento da parte del Consiglio sulla proposta elaborata dalla Giunta
- il rilascio dei pareri di regolarità tecnica (quello di regolarità contabile è di competenza del responsabile finanziario). Nella prassi, si riscontrano scelte diverse: rilascio di un unico parere da parte del Segretario/Direttore generale // parere multiplo di tutti i responsabili dei servizi // parere del responsabile finanziario (che cumula entrambe le responsabilità, tecnica e contabile)

- (art. 170, comma 7, del TUEL) per le deliberazioni del Consiglio e della Giunta che non sono coerenti con le previsioni del DUP: casi di inammissibilità (il contenuto della proposta è difforme o in contrasto con gli indirizzi e le finalità dei programmi approvati. Non viene dichiarata da un singolo individuo, la deliberazione può essere contestata o annullata da diversi soggetti e organi: il Segretario generale, anche, sulla scorta dei pareri istruttori dei responsabili dei servizi, può sollevare la questione trasmettendo l'opposizione alla Giunta o al Consiglio che, a loro volta, possono decidere nel merito o prendere provvedimenti) e di improcedibilità (insussistenza della copertura finanziaria o incompatibilità tra le fonti di finanziamento e le finalità di spesa, ovvero tra le risorse disponibili - finanziarie, umane, strumentali - e quelle necessarie per l'attuazione del contenuto della deliberazione: rilevata in sede di espressione dei pareri istruttori sulla proposta di atto deliberativo, non consente che la proposta medesima venga esaminata e discussa dall'organo competente: la proposta di atto deliberativo potrà essere approvata solo dopo aver provveduto, con apposito e motivato atto deliberativo dell'organo competente, alle necessarie modificazioni dei programmi e degli obiettivi ed alle conseguenti variazioni delle previsioni del DUP e del bilancio)

II DUP – Documento unico di Programmazione/14

Documenti correlati al DUP

- **Nota di Aggiornamento al DUP:** viene presentata insieme al bilancio di previsione e contiene aggiornamenti rispetto al DUP approvato
- **Programma triennale e elenco annuale dei lavori pubblici:** Contenuto nel DUP, definisce i lavori pubblici previsti (attuale soglia di riferimento fissata a 150.000 euro)
- **Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari:** Contenuto nel DUP, specifica gli immobili che il Comune intende alienare o valorizzare
- **Piano triennale di forniture e servizi:** Delinea le forniture e i servizi che l'ente intende acquisire nei successivi tre anni (attuale soglia di riferimento fissata a 140.000 euro)

* il DUP non dovrà più contenere il Piano triennale dei fabbisogni di personale, che è diventato parte del PIAO: Faq 51 della Commissione Arconet al fine di adeguare la disciplina del DUP all'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2022, che ha inserito il Piano dei fabbisogni di personale nel PIAO con la previsione che la Parte 2 della Sezione Operativa del DUP (SeO) definisce, per ciascuno degli esercizi previsti nel DUP, le risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale, determinate sulla base della spesa per il personale in servizio e nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi

Il DUP semplificato

Per i piccoli comuni alle prese con il DUP resta la possibilità, di utilizzare:

Il DUP semplificato

L'art. 1, comma 887, della L. n. 205/2017 prevedeva che entro il 30 aprile 2018 con decreto ministeriale si provvedesse all'aggiornamento del principio contabile applicato riguardante la programmazione di bilancio previsto dall'allegato 4/1 del D.Lgs. 118/2011 per poter semplificare maggiormente la disciplina del DUP semplificato di cui all'art. 170, c. 6, D.Lgs. 267/2000. Il D.M. 18 maggio 2018 del Ministero delle Finanze ha apportato modifiche al paragrafo 8.4 dell'allegato 4/1 che disciplina il DUP semplificato.

Gli enti locali con **popolazione fino ai 5.000 abitanti** hanno facoltà di scegliere se adottare il documento in formato semplificato o ordinario. Nel DUP vengono indicate le linee cardine della programmazione che dovranno essere seguite nel periodo di mandato e le scelte che contraddistinguono il programma dell'Amministrazione più rilevanti da realizzare. Per ciascuna missione del bilancio devono essere designati gli obiettivi che l'Ente mira a realizzare negli esercizi considerati dal bilancio di previsione, anche se questi non sono ricompresi nel periodo di mandato.

Il DUP semplificato/2

Tali **obiettivi** costituiscono la trasposizione annuale e pluriennale degli indirizzi generali e rappresentano un indirizzo vincolante per gli atti di programmazione successivi secondo l'applicazione del principio di coerenza tra i documenti di programmazione. Quest'ultimo statuisce una considerazione complessiva e integrata del ciclo di programmazione (economico e finanziario), e un collegamento stabile tra gli aspetti quantitativi e qualitativi delle politiche e dei connessi obiettivi presenti in tali documenti. Lo scopo è di garantire la comprensibilità e la valenza programmatica, contabile e organizzativa degli stessi e il loro orientamento ai portatori di interesse nella loro stesura.

Il DUP semplificato racchiude **l'analisi interna ed esterna dell'Ente** mettendo in luce:

- le risultanze dei dati concernenti il **territorio, la popolazione e la situazione socio-economica dell'Ente**;
- l'organizzazione e la modalità di gestione dei **servizi pubblici locali**;
- la gestione delle **risorse umane**;
- i vincoli di **finanza pubblica**.

II DUP semplificato/3

Considerando il periodo temporale di riferimento del bilancio di previsione almeno triennale, il DUP deve delineare gli indirizzi generali della programmazione in rapporto:

a) alle **entrate**, in particolare:

- ai tributi e alle tariffe dei servizi pubblici,
- al reperimento e all'impiego di risorse straordinarie e in conto capitale,
- all'indebitamento con analisi della relativa sostenibilità;

b) alle **spese**, in particolare:

- alla spesa corrente, con specifico rilievo alla gestione delle funzioni fondamentali, alla programmazione del fabbisogno di personale e degli acquisti di beni e servizi,
- agli investimenti e alla realizzazione delle opere pubbliche con indicazione del fabbisogno in termini di spesa per ciascuno degli anni dell'arco temporale di riferimento,
- ai programmi e ai progetti di investimento in corso di esecuzione e non ancora conclusi;

c) al raggiungimento degli **equilibri** della situazione corrente e generali del bilancio e ai relativi equilibri in termini di cassa;

d) ai **principali obiettivi** delle missioni attivate;

e) alla **gestione del patrimonio**, in particolare:

- alla programmazione urbanistica e del territorio;
- alla programmazione dei lavori pubblici, delle alienazioni e valorizzazioni dei beni patrimoniali;

f) agli **obiettivi del gruppo Amministrazione pubblica**;

g) al **piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa**, di cui all'art. 2, comma 594 della L. n. 244/2007;

h) ad altri eventuali strumenti di programmazione.

II DUP semplificato/4

Nel DUP devono essere inclusi tutti gli strumenti di programmazione dell'attività istituzionale dell'Ente previsti dal Legislatore. **Si ritengono approvati, senza che siano necessarie deliberazioni aggiuntive**, poiché contenuti nel DUP, i seguenti documenti:

- programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici;
- piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (di cui all'art. 58, c. 1, D.L. 112/2008);
- programma triennale di forniture e servizi;
- piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa (di cui all'art. 2, c. 594, L. 244/2007);
- piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa (di cui all'art. 16, c. 4, D.L. 98/2011), facoltativo;
- piano triennale dei fabbisogni di personale (al riguardo, la Commissione Arconet ha già approvato, nella seduta del 10 maggio 2023, la modifica del principio contabile applicato 3.1. necessaria per ricordare anche questa forma di DUP al PIAO, prevedendo che, a seguito della confluenza del piano triennale nel secondo, il primo conterrà solo l'individuazione delle risorse finanziarie destinate al personale e la necessità di procedere alla definizione e quantificazione dei limiti di spesa e della capacità assunzionale dell'ente);

II DUP semplificato/5

La Corte dei conti, nella delibera 5 luglio 2018, n. 103, ha specificato che la facoltà di approvare i documenti di previsione attraverso l'inserimento degli stessi nel DUP è propria solamente degli Enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Infatti, tale eventuality è riportata nel paragrafo 8.4, ovvero nella sezione dedicata al DUP semplificato.

Tale modello di DUP è, perciò, suddiviso in due parti:

- 1. analisi interna ed esterna dell'Ente:** ovvero delle caratteristiche territoriali, socio-economiche, demografiche, della gestione dei servizi pubblici locali e delle risorse umane e dei vincoli di finanza pubblica;
- 2. definizione dell'orientamento generale della programmazione riferito al bilancio di previsione:** ovvero gli indirizzi relativi alle entrate e alle spese dell'Ente, l'analisi degli equilibri di bilancio, la gestione del patrimonio e gli obiettivi strategici di ogni missione attivata, nonché gli indirizzi strategici del gruppo Amministrazione pubblica. Nell'eventualità in cui il periodo di mandato non coincida con l'orizzonte temporale di riferimento del bilancio di previsione, nel DUP deve esserne data comunicazione.

Il DUP super-semplificato

Il D.M. 18 maggio 2018 ha aggiunto, dopo il paragrafo 8.4 del principio contabile applicato concernente la programmazione bilancio, il paragrafo 8.4.1, introducendo nell'ordinamento contabile una nuova forma di DUP, il c.d. **DUP "super-semplificato"**.

Tale documento rappresenta una versione del DUP ulteriormente semplificata e può essere redatto dai **Comuni con popolazione fino a 2.000 abitanti**.

Il DUP super-semplificato illustra:

- l'organizzazione e la modalità di gestione dei servizi pubblici ai cittadini con particolare riferimento alle gestioni associate;
- la coerenza della programmazione con gli strumenti urbanistici vigenti;

la politica tributaria e tariffaria;

II DUP super-semplificato/2

- l'organizzazione dell'Ente e del suo personale;
- il piano degli investimenti e il relativo finanziamento;
- il rispetto delle regole di finanza pubblica.

Le spese programmate e le entrate previste per il relativo finanziamento sono riportate in parte corrente e in parte investimenti.