



INFORMAZIONI
AMMINISTRATIVE ED
APPROFONDIMENTI

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCE E DEI COMUNI DEL NORD

SUPPLEMENTO
N. 35

25 ottobre 2015

Reg. Tribunale di Milano n. 51
del 1° marzo 2013

IN QUESTO NUMERO

SPECIALE

Documento Unico di Programmazione

(DUP)

SEDE CENTRALE - Piazzale Risorgimento n. 14 - 24128 BERGAMO

Tel. 035/40.35.40 - Fax 035/25.06.82 - C.F. 95100580166

www.conord.org

conord@conord.org

Dopo la prima proroga al 31 ottobre, la Conferenza Stato-Città, nella seduta del 20, ha espresso parere favorevole alla ulteriore proroga al 31 dicembre 2015 del termine per l'approvazione, da parte degli Enti Locali, del Documento Unico di Programmazione per il 2016.

Non poteva essere altrimenti poiché il DUP è uno strumento di programmazione del bilancio degli enti e la sua approvazione prima della presentazione della legge di stabilità 2016 avrebbe determinato necessariamente modifiche sostanziali alla luce in particolare dell'incertezza (se non altro) di tutto il sistema delle imposte locali.

Insieme con la proroga del DUP, la Conferenza Stato-Città ha fissato al 28 febbraio 2016 il termine per l'aggiornamento del Documento Unico di Programmazione ed ha approvato lo slittamento al 31 marzo 2016 il termine per l'approvazione del bilancio del prossimo esercizio.

Vediamo di seguito i primi orientamenti Arconet e del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Commercialisti e Revisori Contabili:

Orientamento ARCONET

In concomitanza con la proroga del termine per l'approvazione del DUP, la Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali (Commissione

Arconet), istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ha espresso, i primi orientamenti in relazione alla formazione del Documento (nella nota che segue sono riportati i termini ordinari di legge di approvazione ed aggiornamento):

1) il DUP è presentato dalla Giunta entro il 31 luglio "per le conseguenti deliberazioni". Pertanto il Consiglio riceve, esamina, discute il DUP presentato a luglio e delibera. La deliberazione del Consiglio concernente il DUP può tradursi:

- in una approvazione, nel caso in cui il documento di programmazione rappresenta 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.

La deliberazione del DUP presentato a luglio costituisce una fase necessaria del ciclo della programmazione dell'ente;

2) assenza di un termine per la deliberazione concernente il DUP, al fine di lasciare agli enti autonomia nell'esercizio della funzione di programmazione e di indirizzo politico, fermo restando che il Consiglio deve assumere "le conseguenti deliberazioni". Il termine del 15 novembre per l'aggiornamento del DUP comporta

la necessità, per il Consiglio, di deliberare il DUP in tempi utili per la presentazione dell'eventuale nota di aggiornamento. La deliberazione consiliare concernente il DUP non è un adempimento facoltativo, anche se non è prevista alcuna sanzione;

3) considerato che la deliberazione del Consiglio concernente il DUP presentato a luglio ha, o un contenuto di indirizzo programmatico, o costituisce una formale approvazione, è necessario il parere dell'organo di revisione sulla delibera di giunta a supporto della proposta di deliberazione del Consiglio, reso secondo le modalità previste dal regolamento dell'ente;

4) la nota di aggiornamento al DUP, è eventuale, in quanto può non essere presentata se sono verificate entrambe le seguenti condizioni:

- il DUP è già stato approvato in quanto rappresentativo degli indirizzi strategici e operativi del Consiglio;
- non sono intervenuti eventi da rendere necessario l'aggiornamento del DUP già approvato;

5) lo schema di nota di aggiornamento al DUP, se presentato, si configura come lo schema del DUP definitivo. Pertanto è predisposto secondo i principi previsti dall'allegato n. 4/1 al DLgs 118/2011;

6) lo schema di nota di

aggiornamento al DUP e lo schema di bilancio di previsione sono presentati contestualmente entro il 15 novembre, unitamente alla relazione dell'organo di revisione, secondo le modalità previste dal regolamento dell'ente;

7) la nota di aggiornamento, se presentata, è oggetto di approvazione da parte del Consiglio. In quanto presentati contestualmente, la nota di aggiornamento al DUP e il bilancio di previsione possono essere approvati contestualmente, o nell'ordine indicato.

8) la disciplina concernente la presentazione del DUP si applica anche agli enti in gestione commissariale.

9) in caso di rinvio del termine di presentazione del DUP, la specifica disciplina concernente i documenti di programmazione integrati nel DUP deve essere rispettata.

DUP e parere dell'organo di revisione

Il DUP è una novità per gli Enti ma lo è anche per chi, sul documento, è chiamato ad esprimere un parere.

Sulla tema del parere dell'organo di revisione, si richiama l'attenzione sul documento predisposto dalla commissione Enti locali del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, che ha

predisposto un documento dal titolo "DUP e parere dell'organo di revisione" in cui si analizzano i riferimenti normativi e i principi contabili, il parere dell'organo di revisione, la razionalizzazione dei documenti di programmazione:

- Riferimenti normativi e principi contabili.

I riferimenti normativi che riguardano il Documento unico di programmazione (Dup) per gli enti locali sono i seguenti:

a) Nel d.lgs. 267/2000

L'art. 170 indica:

- al comma 1 "entro il 31 luglio di ciascun anno la Giunta presenta al Consiglio il Documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni."

- al comma 5 "Il Documento unico di programmazione costituisce atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione."

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"

Il D.M. n. 37/2015 ha prorogato per l'anno 2015 il termine del 31 luglio al 31/10/2015.

Con la nota 9 del 7/10/2015

pubblicata sul portale di Arconet, è specificato che con riferimento agli adempimenti relativi al DUP 2016/2018, nel rispetto dell'articolo 170, comma 1 del TUEL, il termine del 31 ottobre 2015 si riferisce alla presentazione del DUP 2016-2018 approvato dalla Giunta al Consiglio, per le conseguenti deliberazioni.

b) Nel principio contabile applicato 4/1

Al punto 8 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."

Al punto 8.2 si precisa che nel Dup, la Sezione operativa (SeO) contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale, sia pluriennale e sia supporta il processo di previsione per la predisposizione della manovra di bilancio.

- sempre al punto 8.2 si indica che: " il contenuto minimo della SeO è costituito:

omissis

i) dalla programmazione dei lavori pubblici svolta in conformità ad un programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali;

j) dalla programmazione del fabbisogno del personale a livello triennale e annuale;

k) dal piano delle alienazioni e valorizzazione dei beni patrimoniali.
.....omissis....

"Nel DUP dovranno essere inseriti tutti quegli ulteriori strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'ente di cui il legislatore prevederà la redazione ed approvazione. Si fa riferimento ad esempio alla possibilità di redigere piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art.16, comma 4, del D.L. n. 98/2011-L. 111/2011".

Presentazione al Consiglio

La normativa sopra richiamata prevede la formazione del Dup da parte dell'organo esecutivo e la presentazione al Consiglio entro, a regime, il 31 luglio di ogni anno e solo per il Dup 2016/2018 entro il prossimo 31 ottobre .

Nella considerazione che la norma non prevede espressamente l'approvazione del Dup da parte del Consiglio, sono sorte diverse interpretazioni sul ruolo affidato al Consiglio al momento della presentazione del Dup. In tale quadro normativo si sostiene che il Consiglio può approvarlo, limitarsi ad una presa d'atto, deliberare una mozione di indirizzo da recepire nella Nota di aggiornamento o chiedere una sua modifica oppure, per il Dup 2016/2018, la mera trasmissione della deliberazione di Giunta ai consiglieri entro il termine 31/10, rinviando la formale presentazione alla prima seduta utile di Consiglio, tanto più che a stretto giro, ovvero entro il

successivo 15/11, dovrà essere presentata la Nota di aggiornamento al DUP, unitamente al bilancio di previsione 2016, in vista dell'approvazione entro il termine del 31/12/2015.

La proroga al 31/10 rispetto alla scadenza ordinaria del 31/7 ha creato la sovrapposizione del dup con il piano triennale dei lavori pubblici (previsto dall'art. 128, D. lgs. 163/06) che è ricondotto nella Sezione Operativa del DUP ai sensi del principio applicato 4/1 come indicato nelle premesse.

Resta inteso che Il piano triennale dei lavori pubblici ai sensi del D.M. 22.06.04 n. 898, deve essere autonomamente adottato dalla giunta entro il termine del 15/10 e pubblicato per 60 giorni prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio unitamente al bilancio di previsione.

L'organo esecutivo dovrà quindi deliberare entro il 15/10 il programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici e porlo in pubblicazione per 60 giorni consecutivi con la conseguenza che il Dup 2016/2018, da presentare pochi giorni dopo, ne dovrà riproporre il suo contenuto.

Occorre con urgenza una precisazione normativa sul ruolo affidato al Consiglio su un documento di tale importanza qual è il DUP.

Al momento l'interpretazione corretta non può che essere quella che nasce combinando il comma 1 dell'art. 170 con il comma 1 del

successivo articolo 174 e quindi di una preventiva presentazione del DUP al Consiglio entro il 31/7 (a regime), di un'eventuale presentazione di una Nota di aggiornamento entro il 31/10 e della presentazione definitiva all'organo consiliare per l'approvazione unitamente allo schema di bilancio di previsione finanziario unitamente agli allegati e alla relazione dell'organo di revisione entro il 15 novembre di ogni anno (vedi art.170 comma 1 del Tuel).

Se il consiglio dovesse approvare il Dup entro il 31 luglio, la nota di aggiornamento entro il 15 novembre e poi unitamente al bilancio di previsione si arriverebbe a tre approvazioni nell'arco di pochi mesi dello stesso documento.

➤ Il parere dell'organo di revisione

E' pacifico che i pareri obbligatori richiesti dall'art. 239 del Tuel all'organo di revisione siano su proposte di deliberazione da sottoporre all'approvazione del Consiglio. Non si spiegherebbe altrimenti il comma 1 bis dello stesso articolo. (Vedi pareri 345/2013 della Sezione regionale di controllo del Piemonte e 8/2014 della Sezione regionale di controllo della Liguria).

L' art. 239, comma 1 bis stabilisce che l'organo di revisione nei pareri obbligatori debba esprimere un

motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile e che l'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione.

Sembra impossibile esprimere da parte dell'organo di revisione un parere di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti con riferimento ad un documento di programmazione che non accompagni lo stesso bilancio di previsione.

In ogni caso se il Dup è solo presentato e non sottoposto all'approvazione del Consiglio il parere dell'organo di revisione non è obbligatorio.

Sul Dup 2016/2018, in mancanza delle precisazioni normative prima richieste, l'organo di revisione, si esprimerà in sede di parere sul bilancio di previsione verificando la coerenza esterna con gli obiettivi di finanza pubblica, la coerenza interna tra documento di programmazione e previsioni di bilancio, nonché la loro attendibilità

e congruità come richiesto dal citato comma 1 bis del citato articolo 239 del D.lgs. 267/2000.

- La razionalizzazione dei documenti di programmazione

Il nuovo ordinamento contabile individua il Dup come unico strumento di programmazione degli enti locali e richiede che nel DUP siano inseriti tutti gli strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'ente.

Per evitare confusione e inutile duplicazione di documenti occorre, inoltre, indicare che sono assorbite nel Dup e che pertanto sono sostanzialmente e formalmente abrogate (non basta l'indicazione al punto 8.2 del principio applicato 4/1 che "nel DUP dovranno essere inseriti tutti quegli ulteriori strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'ente di cui il legislatore prevedrà la redazione ed approvazione") le norme che prevedono per gli enti locali la presentazione di programmazione generale e di settore e in particolare:

- la relazione di inizio mandato di cui all'art. 4 bis del d.lgs. 6/9/2011 n.149 (ciò poiché la sezione strategica del Dup ha durata e contenuto uguale alla relazione d'inizio mandato);
- il programma triennale dei lavori pubblici e l'elenco annuale dei lavori pubblici di cui all'articolo 128 del D.Lgs. 163/2006, precisando

che gli obblighi di pubblicazione disposti dal decreto del 24/10/2014 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere assolti con la pubblicazione delle schede disposte dallo stesso decreto e allegate al DUP.

- la delibera di approvazione della programmazione triennale del fabbisogno di personale (art. 91 D.Lgs. 267/2000 - Tuel -, art. 35, comma 4 D.Lgs. 165/2001 e art. 19, comma 8, Legge 448/2001).
- I piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art.16, comma 4 del d.l. 98/2011-L.111/2011;
- Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (art.58, comma 1 della legge 133/2008).