

# DUP ED EQUILIBRI



# SOMMARIO

<b>IL DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE DEGLI ENTI LOCALI (DUP)</b> .....	<b>5</b>
La Sezione Strategica (SeS) .....	5
La Sezione Operativa (SeO) .....	7
Parte 1 .....	9
Parte 2 .....	11
<b>CIRCOLARE RGS 18/2017</b> .....	<b>13</b>
Assunzioni e dotazioni organiche .....	13
Spese per organismi collegiali ed altri organismi .....	13
<b>EQUILIBRI E ASSESTAMENTO</b> .....	<b>14</b>
Equilibri di bilancio .....	14
Stato attuazione dei programmi .....	15
Assestamento del bilancio.....	15
L'assestamento e F.C.D.E.....	16
L'assestamento e lavori.....	16
L'assestamento e pagamenti anticipati dal tesoriere.....	16
<b>Assestamento Entrate</b> .....	<b>16</b>
Fondo di solidarietà.....	16
IMU/TASI .....	17
<b>Assestamento Spese</b> .....	<b>17</b>
Spese vincolate ex DL.78/10.....	17
Vincolo spese informatiche .....	18
Vincolo spese per acquisto immobili (art.1, comma 138 della Legge 24/12/2012 n.228).....	18
Canoni di locazione passiva .....	20
Autovetture .....	20
Spese personale .....	20
Limite all'indebitamento .....	22
<b>Provvedimenti di salvaguardia</b> .....	<b>23</b>
Variazioni di bilancio.....	23
Sanzione per mancata adozione dei provvedimenti di salvaguardia .....	25
<b>L'EQUILIBRIO FINANZIARIO</b> .....	<b>26</b>
<b>La modifica della L. 243/2012</b> .....	<b>26</b>
<b>La legge di bilancio 2017</b> .....	<b>31</b>
La rilevanza del fondo pluriennale vincolato.....	31
La rilevanza del fondo crediti di dubbia esigibilità e degli altri fondo accantonati .....	36
Gli adempimenti.....	37
Prospetto da allegare al bilancio.....	37
Monitoraggio e certificazione .....	38
Sanzioni e incentivi .....	39
Enti soggetti.....	40



# IL DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE DEGLI ENTI LOCALI (DUP)

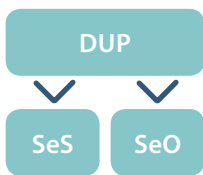


Il **DUP** è lo strumento che permette l'attività di **guida strategica ed operativa** degli enti locali e consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative.

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.

Entro il **31 luglio** di ciascun anno la **Giunta presenta al Consiglio** il Documento Unico di Programmazione (DUP).

Se alla data del 31 luglio risulta insediata una nuova amministrazione, e i termini fissati dallo Statuto comportano la presentazione delle linee programmatiche di mandato oltre il termine previsto per la presentazione del DUP, il DUP e le linee programmatiche di mandato sono presentate al Consiglio contestualmente, in ogni caso non successivamente al bilancio di previsione riguardante gli esercizi cui il DUP si riferisce.



Il **DUP** si compone di **due sezioni**:

- la **Sezione Strategica (SeS)**;
- la **Sezione Operativa (SeO)**.

La **prima** ha un **orizzonte temporale** di riferimento pari a quello del **mandato amministrativo**, la **seconda** pari a quello del **bilancio di previsione**.

## La Sezione Strategica (SeS)

La **SeS sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato** di cui all'art. 46 comma 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'ente. Il quadro strategico di riferimento è definito anche in coerenza con le linee di indirizzo della programmazione regionale e tenendo conto del concorso al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione Europea.

In particolare, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, **la SeS individua le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che possono avere un impatto di medio e lungo periodo, le politiche di mandato 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.**



Nella SeS sono anche indicati gli strumenti attraverso i quali l'ente locale intende rendicontare il proprio operato nel corso del mandato in maniera sistematica e trasparente, per informare i cittadini del livello di realizzazione dei programmi, di raggiungimento degli obiettivi e delle collegate aree di responsabilità politica o amministrativa.

**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.

Gli obiettivi strategici, nell'ambito di ciascuna missione, sono definiti con riferimento all'ente. Per ogni obiettivo strategico è individuato anche il contributo che il gruppo amministrazione pubblica può e deve fornire per il suo conseguimento.

L'individuazione degli obiettivi strategici consegue a 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.

Con riferimento alle **condizioni esterne**, l'analisi strategica richiede, almeno, l'approfondimento dei seguenti profili:

1. Gli **obiettivi individuati dal Governo** per il periodo considerato anche alla luce degli indirizzi e delle scelte contenute nei documenti di programmazione comunitari e nazionali;
2. La valutazione corrente e prospettica della **situazione socio-economica del territorio** di riferimento e della domanda di **servizi pubblici locali** anche in considerazione dei risultati e delle prospettive future di sviluppo socio-economico;
3. I parametri economici essenziali utilizzati per identificare, a legislazione vigente, **l'evoluzione dei flussi finanziari ed economici dell'ente e dei propri enti strumentali**, segnalando le differenze rispetto ai parametri considerati nella Decisione di Economia e Finanza (DEF).

Con riferimento alle condizioni interne, 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** tenuto conto dei fabbisogni e dei costi standard. Saranno definiti gli indirizzi generali sul ruolo degli organismi e degli enti strumentali e sul ruolo delle società controllate e partecipate, con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi gestionali e di servizio che devono perseguire e alle procedure di controllo di competenza dell'ente;
2. **Indirizzi generali di natura strategica** relativi alle **risorse e agli impieghi** e alla **sostenibilità economico-finanziaria attuale e prospettica**. A tal fine, devono essere oggetto di specifico approfondimento almeno i seguenti aspetti, relativamente ai quali saranno definiti appositi indirizzi generali con riferimento al periodo di mandato:
  - 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;
  - 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.
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 del **patto di stabilità interno e con i vincoli di finanza pubblica**.



Negli enti locali con **popolazione inferiore a 5.000 abitanti**, l'**analisi strategica**, per la **parte esterna**, può essere limitata ai soli punti 2 e 3.

Gli effetti economico-finanziari delle attività necessarie per conseguire gli obiettivi strategici sono quantificati, con progressivo dettaglio nella SeO del DUP e negli altri documenti di programmazione.

Ogni anno gli obiettivi strategici, contenuti nella SeS, **sono verificati** nello stato di attuazione **e possono essere**, a seguito di variazioni rispetto a quanto previsto nell'anno precedente e dandone 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, come sopra esplicitati.

**In considerazione delle linee programmatiche di mandato e degli indirizzi strategici, al termine del mandato**, l'amministrazione rende conto del proprio operato attraverso la relazione di fine mandato di cui all'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, quale dichiarazione certificata delle iniziative intraprese, dell'attività amministrativa e normativa e dei risultati riferibili alla programmazione strategica e operativa dell'ente e di bilancio durante il mandato.

## La Sezione Operativa (SeO)



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 sia pluriennale.

Il **contenuto della SeO, predisposto in base alle previsioni e agli obiettivi fissati nella SeS**, costituisce guida e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'ente.

La **SeO è redatta**, per quanto riguarda il suo contenuto finanziario, **per competenza con riferimento all'intero periodo considerato** e **per cassa** con riferimento al **primo esercizio**, si fonda su valutazioni di natura economico-patrimoniale e copre un arco temporale pari a quello del bilancio di previsione.

La SeO supporta il processo di previsione per la predisposizione della manovra di bilancio e **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** della manovra di bilancio, sia in termini di competenza con riferimento all'intero periodo considerato, sia in termini di cassa con riferimento al primo esercizio.

La SeO ha i seguenti scopi:

- **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**;
- **orientare e guidare le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta**;
- 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.

Il **contenuto minimo** della SeO è costituito:

- dall'**indicazione** degli **indirizzi** e degli **obiettivi** degli organismi facenti parte del gruppo amministrazione pubblica;
- dalla dimostrazione della **coerenza delle previsioni** di bilancio con gli strumenti urbanistici vigenti;
- 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;
- dagli indirizzi in materia di **tributi e tariffe** dei servizi;
- dagli indirizzi sul **ricorso all'indebitamento** per il finanziamento degli investimenti;
- 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 umane e strumentali ad esse destinate;
- dall'analisi e valutazione degli **impegni pluriennali** di spesa già assunti;
- dalla valutazione sulla situazione economico-finanziaria degli **organismi gestionali esterni**;
- dalla **programmazione dei lavori pubblici** svolta in conformità ad un **programma triennale** e ai suoi aggiornamenti **annuali**;
- dalla **programmazione del fabbisogno di personale** a livello **triennale e annuale**;
- dal **piano delle alienazioni e valorizzazioni** dei beni patrimoniali.

La **SeO** si struttura in **due parti** fondamentali:

- **parte 1**, nella quale sono descritte le **motivazioni delle scelte programmatiche** effettuate, con riferimento sia all'ente sia al gruppo amministrazione pubblica, e sono definiti, per tutto il periodo di riferimento del DUP, i singoli programmi da realizzare ed i relativi obiettivi annuali;
- **parte 2**, contenente la **programmazione dettagliata**, relativamente all'arco temporale di riferimento del DUP, delle opere pubbliche, del fabbisogno di personale e delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio.





## Parte 1

Nella Parte 1 della SeO del DUP 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** bisogna definire le **finalità e gli obiettivi annuali e pluriennali** che si intendono perseguire e la motivazione delle scelte effettuate, e bisogna individuare le risorse finanziarie, umane e strumentali destinate al programma stesso.

Gli obiettivi individuati per ogni programma rappresentano la declinazione annuale e pluriennale degli **obiettivi strategici contenuti nella SeS** e costituiscono **indirizzo vincolante** per i **successivi atti di programmazione**, in applicazione del principio della coerenza tra i documenti di programmazione. L'individuazione delle finalità e la fissazione degli obiettivi per i programmi deve "guidare", negli altri strumenti di programmazione, l'individuazione dei progetti strumentali alla loro realizzazione nonché l'affidamento di obiettivi e risorse ai responsabili dei servizi.

Gli **obiettivi dei programmi** devono essere **controllati annualmente** al fine di verificarne il grado di raggiungimento e, laddove necessario, modificati, dandone adeguata giustificazione, per dare una rappresentazione veritiera e corretta dei futuri andamenti dell'ente e del processo di formulazione dei programmi all'interno delle missioni.

L'individuazione degli obiettivi dei programmi deve essere compiuta sulla base dell'attenta analisi delle condizioni operative esistenti e prospettiche dell'ente nell'arco temporale di riferimento del DUP. In ogni caso il programma è il cardine della programmazione e, di conseguenza, il contenuto dei programmi deve esprimere il momento chiave della predisposizione del bilancio finalizzato alla gestione delle funzioni fondamentali dell'ente.

Il contenuto del programma è l'elemento fondamentale per la struttura del sistema di bilancio ed il perno intorno al quale definire i rapporti tra organi di governo, e tra questi e la struttura organizzativa e delle responsabilità di gestione dell'ente, nonché per la corretta informazione sui contenuti effettivi delle scelte dell'amministrazione agli utilizzatori del sistema di bilancio.

Nella costruzione, formulazione e approvazione dei programmi si svolge l'attività di **definizione delle scelte "politiche"** che è propria del massimo organo elettivo preposto all'indirizzo e al controllo. Si devono esprimere con chiarezza le decisioni politiche che caratterizzano l'ente e l'impatto economico, finanziario e sociale che avranno.

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

La **Sezione operativa del DUP** comprende, per la parte entrata, una **valutazione generale sui mezzi finanziari**, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi e i relativi vincoli. Essa comprende altresì la **formulazione degli indirizzi in materia di tributi e di tariffe** dei servizi, quale espressione dell'autonomia impositiva e finanziaria dell'ente in connessione con i servizi resi e con i relativi obiettivi di servizio.

SCELTE POLITICHE



PROGRAMMI



PEG



OBIETTIVI ANALITICI

I **mezzi finanziari** necessari per la realizzazione dei programmi all'interno delle missioni devono essere "**valutati**", e cioè:

- **individuati quanto a tipologia;**
- **quantificati in relazione al singolo cespite;**
- **descritti in rapporto alle rispettive caratteristiche;**
- **misurati in termini di gettito finanziario.**

Contestualmente devono essere individuate le **forme di finanziamento**, avuto riguardo alla natura dei cespiti, se ricorrenti e ripetitivi - quindi correnti - oppure se straordinari.

Il documento deve comprendere la valutazione e gli indirizzi sul ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti, sulla capacità di indebitamento e soprattutto sulla relativa sostenibilità in termini di equilibri di bilancio e sulla compatibilità con i vincoli di finanza pubblica.

Particolare attenzione deve essere posta sulla compatibilità con i vincoli del patto di stabilità interno, anche in termini di flussi di cassa.

Particolare attenzione va posta anche alle nuove forme di indebitamento, che vanno attentamente valutate nella loro portata e nei riflessi che provocano nella gestione dell'anno in corso ed in quelle degli anni successivi.

L'analisi delle condizioni operative dell'ente costituisce il punto di partenza della attività di programmazione operativa dell'ente.

L'**analisi delle condizioni operative** dell'ente deve essere realizzata con riferimento almeno ai seguenti aspetti:

- le **risorse umane, finanziarie e strumentali** disponibili nonché le caratteristiche dei servizi dell'ente;
- i **bisogni per ciascun programma all'interno delle missioni**, con particolare riferimento ai servizi fondamentali;
- gli **orientamenti** circa i contenuti degli obiettivi del **Patto di Stabilità** interno da perseguire ai sensi della normativa in materia e le relative disposizioni per i propri enti strumentali e società controllate e partecipate;
- per la parte entrata, una **valutazione generale** sui **mezzi finanziari**, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi ed i relativi vincoli. La valutazione delle risorse finanziarie deve offrire, a conforto della veridicità della previsione, un trend storico che evidenzii gli scostamenti rispetto agli «accertamenti», tenuto conto dell'effettivo andamento degli esercizi precedenti;
- gli indirizzi in materia di **tributi e tariffe dei servizi**;
- la **valutazione e gli indirizzi sul ricorso all'indebitamento** per il finanziamento degli investimenti, sulla capacità di indebitamento e relativa sostenibilità in termini di equilibri di bilancio e sulla compatibilità con i vincoli di finanza pubblica;
- per la parte spesa, l'analisi degli impegni pluriennali di spesa già assunti;
- la descrizione e l'analisi della situazione economico - finanziaria degli organismi aziendali facenti parte del gruppo amministrazione pubblica e degli effetti della stessa sugli equilibri annuali e pluriennali del bilancio. Si indicheranno anche gli obiettivi che si intendono raggiungere tramite gli organismi gestionali esterni, sia in termini di bilancio sia in termini di efficienza, efficacia ed economicità.



È **prioritario il finanziamento delle spese correnti consolidate**, riferite cioè ai servizi essenziali e strutturali, al mantenimento del patrimonio e dei servizi ritenuti necessari.

La parte rimanente può quindi essere destinata alla spesa di sviluppo, intesa quale quota di risorse aggiuntive che si intende destinare al potenziamento quali-quantitativo di una certa attività, o alla creazione di un nuovo servizio.

Infine, con riferimento alla previsione di spese di investimento e relative fonti di finanziamento, occorre valutare la sostenibilità negli esercizi futuri in termini di spese indotte.

Per ogni programma deve essere effettuata l'analisi e la valutazione degli impegni pluriennali di spesa già assunti a valere sugli anni finanziari a cui la SeO si riferisce e delle maggiori spese previste e derivanti dai progetti già approvati per interventi di investimento.

Una **particolare analisi** dovrà essere dedicata al **"Fondo pluriennale vincolato"** sia di parte corrente, sia relativo agli interventi in conto capitale, non solo dal punto di vista contabile, bensì anche per valutare tempi e modalità della realizzazione dei programmi e degli obiettivi dell'amministrazione.

## Parte 2

La **Parte 2** della SeO **comprende la programmazione in materia di lavori pubblici, personale e patrimonio**.

La realizzazione dei **lavori pubblici** degli enti locali deve essere svolta in conformità ad un programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali che sono ricompresi nella SeO del DUP.

I lavori da realizzare nel primo anno del triennio sono compresi nell'elenco annuale che costituisce il documento di previsione per gli investimenti in lavori pubblici e il loro finanziamento.

Ogni ente locale deve analizzare, identificare e quantificare gli interventi e le risorse reperibili per il loro finanziamento.

Il programma deve in ogni modo indicare:

- le **priorità e le azioni da intraprendere** come richiesto dalla legge;
- la **stima dei tempi e la durata** degli adempimenti amministrativi di realizzazione delle opere e del collaudo;
- la **stima dei fabbisogni** espressi in termini sia **di competenza**, sia **di cassa**, al fine del relativo finanziamento in coerenza con i vincoli di finanza pubblica.

Trattando della programmazione dei lavori pubblici si dovrà fare necessariamente riferimento al "Fondo pluriennale vincolato" come saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

La **programmazione del fabbisogno di personale** che gli organi di vertice degli enti sono tenuti ad approvare, ai sensi di legge, deve assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e i vincoli di finanza pubblica.

Al fine di procedere al riordino, alla **gestione e alla valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare**, l'ente, con apposita delibera dell'organo di governo, individua i singoli immobili di proprietà dell'ente, redigendo apposito elenco. Tra questi devono essere in-

dividuiati quelli non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e quelli suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Sulla base delle informazioni contenute nell'elenco deve essere predisposto il "Piano delle alienazioni e valorizzazioni patrimoniali" quale parte integrante del DUP.

La ricognizione degli immobili è operata sulla base, e nei limiti, della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici.

L'iscrizione degli immobili nel piano determina una serie di effetti di natura giuridico – amministrativa previsti e disciplinati dalla legge.

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. 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. 98/2011 – L. 111/2011.

Il regolamento di contabilità deve **disciplinare** i casi di **inammissibilità e di improcedibilità** per le **deliberazioni di consiglio** e di **giunta** che **non sono coerenti** con le previsioni e i contenuti programmatici del DUP degli enti locali.

