

Roma, 30 maggio 2018

Dal 2018 entra in vigore il nuovo DUP semplificato per i Comuni fino a 5mila abitanti

Come è noto, l'ANCI ha da tempo richiesto che il Documento unico di programmazione (DUP) previsto dalla riforma della contabilità sia reso facoltativo per i Comuni di minore dimensione demografica, ritenendo inutilmente gravoso il formato, pur semplificato, attualmente in vigore per gli enti fino a 5mila abitanti. Ad avviso dell'ANCI appare infatti più che giustificata l'insofferenza diffusa tra gli amministratori e gli operatori degli enti minori nei confronti di un ulteriore adempimento programmatico che – per la natura stessa di tali enti – poco aggiunge in termini di prospettiva pluriennale di programmazione finanziaria rispetto a quanto già normalmente contenuto nella relazione al bilancio, mentre costituisce un peso in molti casi insopportabile per strutture piccole e negli anni più recenti ridotte ai minimi termini da vincoli e tagli di risorse via via intervenuti.

L'opposizione a questo intervento da parte di diversi soggetti rilevanti, di ambito ministeriale e non, ha purtroppo vanificato il pur vasto accordo sulla proposta ANCI, che sembrava raggiunto in sede di esame parlamentare dell'ultima legge di bilancio. Tuttavia, a parziale recepimento dell'istanza di semplificazione, il comma 887 della legge di bilancio 2018 (l. 27/12/2017, n. 205) ha stabilito che “*entro il 30 aprile 2018*”, con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, si provveda all'aggiornamento del principio contabile applicato concernente la programmazione del bilancio previsto dall'allegato 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, al fine di “*semplificare ulteriormente*” la disciplina del DUP introdotta nel TUEL (art.170, co.6, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Per individuare in modo concertato i contenuti del decreto, presso la Commissione ARCONET è stato istituito un sottogruppo tecnico con lo specifico obiettivo di modificare l'attuale disciplina della redazione del DUP semplificato (DUPS) prevista nel principio applicato della programmazione, sottogruppo che ha presentato le proprie conclusioni durante la seduta della Commissione ARCONET del 14 marzo scorso. Tale procedura, non espressamente prevista dalla legge, è stata opportunamente attivata nello spirito di condivisione che caratterizza i lavori di Arconet, peraltro istituzionalmente orientati alla verifica e eventuale proposta di modifica dei principi contabili alla luce delle esperienze e difficoltà applicative che emergono nel corso della loro applicazione.

La proposta illustrata a marzo, pur rappresentando un contributo all'ulteriore semplificazione del DUPS attualmente disciplinato al punto 8.4 del principio contabile della programmazione, presentava però diverse criticità che ANCI ha segnalato richiedendo un ulteriore approfondimento e riservandosi la presentazione di un'ulteriore soluzione. Persistevano infatti diversi appesantimenti non necessari: veniva riproposta, anche per gli enti di minore dimensione, la suddivisione del documento in “sezione strategica” e “sezione operativa”; veniva limitato agli enti fino a 2mila abitanti un più robusto intervento semplificativo; veniva prospettato un esempio di struttura del DUPS articolato in tre parti distinte (analisi della situazione, indirizzi

generali di mandato; indirizzi di programmazione triennale), molto cariche di informazioni non sempre essenziali.

Sulla scorta delle riserve formulate da ANCI, la Commissione ha accolto l'esigenza di un'ulteriore riflessione per formulare ulteriori proposte finalizzate ad una semplificazione più incisiva. Il lavoro di analisi della proposta svolto dai rappresentanti di ANCI ha determinato una revisione all'insegna di un radicale snellimento sia della modifica del principio applicato, sia della struttura di DUPS allegata al principio, da considerare – come più volte rimarcato anche su raccomandazione di ANCI – come strumento di guida alla stesura del documento e non come forma rigida da utilizzare obbligatoriamente. La principale modifica riguarda l'eliminazione, per gli enti di minore dimensione, della sezione relativa agli indirizzi generali relativi al periodo di mandato, che hanno già la propria sede in documenti previsti dalla normativa, nella considerazione che sia del tutto sufficiente la programmazione triennale (ossia legata al bilancio finanziario pluriennale).

IL NUOVO DUP SEMPLIFICATO

La nuova proposta licenziata dalla Commissione ARCONET, recepisce in larga parte le proposte riformulate da ANCI e prevede un nuovo DUPS attraverso la nuova versione del punto 8.4 dell'allegato relativo al principio della programmazione (Allegato 4/1 del d.lgs. 118/2011).

Il nuovo DUPS è suddiviso in:

- una Parte prima, relativa all'*analisi della situazione interna ed esterna dell'ente*. Il focus è sulla situazione socio-economica dell'ente, analizzata attraverso i dati relativi alla popolazione e alle caratteristiche del territorio. Segue l'analisi dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento all'organizzazione e alla loro modalità di gestione. Chiudono la disamina il personale e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- una Parte seconda, relativa agli *indirizzi generali della programmazione collegata al bilancio pluriennale*. In questa parte vengono sviluppati gli indirizzi generali sulle entrate dell'ente, con riferimento ai tributi ed alle tariffe per la parte corrente del bilancio, e al reperimento delle entrate straordinarie e all'indebitamento per le entrate in conto capitale. La disamina è analoga nella parte spesa dove vengono evidenziate, per la spesa corrente, le esigenze connesse al funzionamento dell'ente, con riferimento particolare alle spese di personale e a quelle relative all'acquisto di beni servizi e, per la spesa in conto capitale, agli investimenti, compresi quelli in corso di realizzazione. Segue l'analisi degli equilibri di bilancio, la gestione del patrimonio con evidenza degli strumenti di programmazione urbanistica e di quelli relativi al piano delle opere pubbliche e al piano delle alienazioni. A conclusione sono enucleati gli obiettivi strategici di ogni missione attivata, nonché gli indirizzi strategici del gruppo amministrazione pubblica.

ULTERIORI SEMPLIFICAZIONI PER I COMUNI FINO A 2000 ABITANTI

L'ulteriore semplificazione per i comuni sotto i 2mila abitanti investe la parte descrittiva: viene meno l'analisi relativa alla situazione socio-economica ed alle risultanze dei dati della popolazione e del territorio. Sul versante della programmazione strettamente intesa non vengono richiesti gli obiettivi strategici per ogni missione, rimanendo tuttavia la disamina delle principali spese e delle entrate previste per il loro finanziamento, nonché l'analisi sulle modalità di offerta dei servizi

pubblici locali, la programmazione urbanistica e dei lavori pubblici e l'inserimento nel DUP di tutti gli altri strumenti di pianificazione adottati dall'ente (dal piano delle alienazioni a quello di contenimento delle spese, dal fabbisogno del personale ai piani di razionalizzazione).

Naturalmente, gli enti fino a 2mila abitanti potranno comunque utilizzare il modello di DUPS relativo alla generalità degli enti fino a 5mila abitanti che scaturirà dalla modifica al principio contabile della programmazione approvata dalla Commissione.

Resta qualche perplessità, sia per la scelta di pubblicare in allegato al decreto lo schema di DUPS, dando così un'impressione sbagliata circa la coerenza della struttura, sia la persistente ridondanza di alcuni dati ivi richiesti che risultano "duplicati" rispetto ai contenuti della nota integrativa al bilancio di previsione e agli schemi dei questionari sui bilanci di previsione della Corte dei conti rivolti agli organi di revisione economico-finanziaria.

Su queste basi, è stato pubblicato, il 18 maggio scorso, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dell'interno e con la Presidenza del Consiglio e i Ministri – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, previsto dal comma 887 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, di modifica dei punti 8.4 e 8.4.1 del principio della programmazione.

ULTERIORI INTERVENTI

Altre proposte sottoposte da ANCI ai rappresentanti delle altre Istituzioni non sono state accolte in sede di Commissione ARCONET. In particolare, per ANCI resta fondamentale introdurre nel principio applicato, ai fini di una compiuta semplificazione del Documento oggetto di modifica, la previsione di una maggiore coerenza tra le scadenze previste da alcune norme di programmazione settoriale (programmazione triennale dei lavori pubblici, piani di razionalizzazione, fabbisogni di personale, ecc.) e le scadenze imposte dall'armonizzazione contabile. In quest'ottica ANCI ha proposto di prevedere nel principio applicato che i documenti di programmazione settoriale con date incoerenti con la presentazione del DUPS (ma anche nel caso "non semplificato", per la generalità degli enti locali) possano essere inseriti nel documento stesso in sede di approvazione della nota di aggiornamento, contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione. Inoltre, per garantire un'effettiva semplificazione e coerenza amministrativa, ANCI ha proposto che gli eventuali pareri dell'organo di revisione sui diversi documenti, richiesti da norme vigenti, siano assolti con il parere dato sulla proposta di DUPS nel quale sono inseriti i documenti stessi.

È infine auspicabile che le riflessioni svolte con riferimento all'ulteriore semplificazione del DUPS possano trovare al più presto ambiti di applicazione utili anche per la semplificazione di alcuni aspetti del DUP richiesto ai Comuni con popolazione superiore ai 5mila abitanti.

LE SCADENZE DEL DUP

Appare infine opportuno richiamare **l'iter di approvazione del DUP**, che deve essere presentato dalla Giunta al Consiglio entro il termine del **31 luglio** di ciascun anno "*per le conseguenti deliberazioni*" (art. 170 TUEL). Il termine non è tuttavia perentorio, non essendo prevista alcuna sanzione (cfr. FAQ Arconet n.10 del 27/10/2015). La deliberazione del Consiglio concernente il DUP potrà tradursi, senza alcun termine temporale predeterminato (se non l'ovvio obbligo di precedere la deliberazione di

bilancio) nell'approvazione del Documento, oppure in una richiesta di integrazioni e modifiche. Queste costituiscono un atto di indirizzo politico del Consiglio, ai fini della predisposizione della successiva **nota di aggiornamento**, il cui termine di presentazione è fissato al **15 novembre** di ciascun anno. La deliberazione del DUP costituisce in ogni caso una fase necessaria del ciclo della programmazione dell'ente e come tale non può essere considerato adempimento facoltativo. Pertanto, il Consiglio deve deliberare il DUP in tempi utili per la presentazione dell'eventuale nota di aggiornamento. Quest'ultima è tuttavia eventuale: può non essere presentata se il Consiglio ha approvato il DUP e non sono intervenuti eventi da renderne necessario l'aggiornamento.

Tuttavia, se deliberato, lo schema di nota di aggiornamento al DUP e lo schema di bilancio di previsione sono presentati contestualmente entro il 15 novembre di ogni anno, ferme restando le proroghe dei termini del bilancio di previsione che comprendono anche la versione definitiva del DUP; questa, eventualmente derivante dalla nota di aggiornamento, è dunque oggetto di approvazione da parte del Consiglio – al limite – quale provvedimento propedeutico al bilancio di previsione.

Si ricorda, infine, che la disciplina concernente la presentazione del DUP si applica anche agli enti in gestione commissariale. In caso di amministrazione appena insediata il principio contabile applicato concernente la programmazione contiene una deroga finalizzata a consentire agli uffici di recepire le linee di mandato del sindaco negli obiettivi strategici e, a cascata, declinarle in obiettivi operativi.