

Il Sistema della programmazione di bilancio: il Documento unico di programmazione (DUP)

Introduzione

Benvenuti!

In questa video lezione tratteremo:

- i principi contabili applicati ai quali gli Enti Locali conformano la propria gestione
- la configurazione del sistema della programmazione di bilancio
- gli strumenti del sistema a partire dal Programma di mandato per poi approfondire l'esame del Documento unico di programmazione (DUP)

Bene, non ci resta che incominciare.

I principi contabili applicati

Accanto ai principi contabili generali che abbiamo trattato nelle precedenti lezioni, il Decreto Legislativo 126 del 10 agosto 2014 ha dettato ulteriori principi ai quali gli Enti Locali devono materialmente attenersi nella formazione e tenuta degli strumenti contabili e che presentano una natura operativa.

Questi principi sono:

- il principio della programmazione di bilancio
- il principio della contabilità finanziaria
- il principio della contabilità economico-patrimoniale
- il principio del bilancio consolidato

A questi principi il Decreto dedica un'ampia descrizione di dettaglio in appositi allegati nei quali indica:

- i soggetti interessati
- i percorsi procedurali
- gli strumenti contabili
- le modalità di applicazione
- le finalità

- gli obblighi
- e la modulistica

Agli allegati, l'articolo 3 attribuisce valore giuridico in quanto sono considerati parte integrante del Decreto.

La programmazione di bilancio

In senso generale, la programmazione consiste in un comportamento razionale orientato al conseguimento di un fine. In un contesto organizzato, la programmazione può essere definita come un processo di decisioni e di azioni rivolte all'individuazione e al conseguimento di obiettivi predeterminati attraverso l'impiego razionale delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili e/o acquisibili. Nella programmazione, dunque, è indispensabile la corretta definizione degli obiettivi.

La distinzione degli obiettivi

Con riferimento al contenuto, gli obiettivi si distinguono in:

- obiettivi strategici
- e obiettivi operativi

Gli obiettivi strategici indicano le scelte fondamentali delle Amministrazioni Pubbliche nell'orizzonte pluriennale per soddisfare bisogni e attese della comunità in relazione alla propria missione istituzionale.

Gli obiettivi operativi traducono gli obiettivi strategici in obiettivi di gestione.

In base al principio della distinzione delle funzioni, l'individuazione e la definizione degli obiettivi strategici è una tipica funzione degli organi di governo. La realizzazione degli obiettivi di gestione spetta ai dirigenti, i quali sono responsabili della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Ciò premesso, per programmazione di bilancio s'intende un sistema in cui l'Ente pone in essere piani e programmi che definiscono obiettivi strategici ed operativi e strumenti di bilancio rivolti alla realizzazione di quegli obiettivi attraverso la previsione e la gestione delle risorse finanziarie occorrenti.

Gli strumenti della programmazione di bilancio

La programmazione di bilancio dipende dalla strategia dell'azione politica che nello Stato e negli Enti territoriali si esprime, o dovrebbe esprimersi, nella scelta del modello fondamentale di riferimento del sistema socio-economico e in azioni di miglioramento e di sviluppo.

Negli Enti Locali, gli strumenti della programmazione di bilancio sono:

- il programma di mandato
- il Documento unico di programmazione (DUP)

- il bilancio di previsione
- il Piano esecutivo di gestione (PEG) o Piano della performance
- il rendiconto della gestione e la relazione sulla performance

Esaminiamo ciascuno di questi strumenti.

Il programma di mandato (o di governo)

Ai sensi dell'articolo 46, 3° comma del TUEL, il Sindaco o il Presidente della Provincia, sentita la Giunta, deve presentare al Consiglio, entro il termine fissato dallo statuto, le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato. Di solito i termini fissati dagli statuti sono brevi e in molti casi è previsto che alla presentazione delle linee-guida faccia seguito l'elaborazione del programma di mandato. Questo strumento fondamentale di programmazione contiene o dovrebbe contenere l'individuazione e la definizione degli obiettivi strategici da conseguire nel quinquennio di durata del mandato, in termini di miglioramento e sviluppo del modello fondamentale di riferimento del sistema socio-economico della comunità locale. Si tratta in sostanza di un documento di programmazione strategica quinquennale.

Il documento unico di programmazione (DUP)

È un documento di programmazione strategica e operativa scorrevole, nel senso che viene elaborato ogni anno, aggiornando l'orizzonte temporale di riferimento insieme con il bilancio di previsione.

Il DUP è presentato dalla Giunta al Consiglio entro il 31 luglio di ciascun anno, ma in considerazione degli eventi che possono intervenire successivamente, la Giunta può presentare al Consiglio una Nota di aggiornamento del DUP entro il 15 novembre. La Nota tiene soprattutto conto degli eventuali interventi previsti per gli Enti Locali nel disegno di legge del bilancio dello Stato all'esame del Parlamento. Il DUP è approvato dal Consiglio insieme al bilancio di previsione, di cui costituisce il presupposto, entro il 31 dicembre. Esso è formato da due sezioni:

1. la Sezione Strategica (SeS)
2. la Sezione Operativa (SeO)

Vediamone i contenuti.

La Sezione strategica

Si ricollega al programma di mandato di cui ripercorre i contenuti e gli obiettivi, individuando le priorità da realizzare nel triennio in coerenza con le azioni descritte nella Sezione operativa e delle risorse previste nel bilancio.

Il quadro strategico di riferimento è definito anche in coerenza con le linee di indirizzo della programmazione regionale espresse nel DEFR e tenendo conto del concorso al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti nel DEF.

In particolare, la Sezione strategica individua:

- gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato
- le principali scelte che caratterizzano il programma da realizzare nel corso del mandato e che hanno un impatto di medio e lungo periodo

- le politiche che l'Ente intende sviluppare per il conseguimento delle proprie finalità istituzionali e degli obiettivi indicati
- gli strumenti attraverso i quali l'Ente locale intende rendicontare il proprio operato per informare i cittadini del livello di realizzazione dei programmi e del conseguimento degli obiettivi strategici entro la fine del mandato
- la definizione nel primo anno degli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato nell'ambito di ciascuna missione del bilancio

La Sezione operativa

In questa sezione gli obiettivi strategici vengono esplicitati e tradotti in obiettivi operativi il cui conseguimento viene posto in relazione alle risorse finanziarie previste nel bilancio. Le finalità della Sezione operativa sono:

- definire gli obiettivi dei programmi all'interno delle singole missioni, indicando anche i fabbisogni di spesa e le relative modalità di finanziamento
- orientare e guidare le successive deliberazioni degli organi di governo, con particolare riferimento alla definizione del PEG da parte della Giunta
- costituire il presupposto dell'attività di controllo strategico e di valutazione della performance

I contenuti minimi della Sezione possono riassumersi come segue:

- valutazione generale dei mezzi finanziari da iscrivere in bilancio e delle relative fonti di finanziamento
- indirizzi in materia di tributi e tariffe e del ricorso all'indebitamento per finanziare le spese di investimento
- indicazione delle finalità che si intendono conseguire nell'ambito dei programmi di spesa, della motivazione delle scelte effettuate e delle risorse umane e strumentali ad esse destinate
- dimostrazione della coerenza delle previsioni di bilancio con gli strumenti urbanistici vigenti e con i programmi triennali dei lavori pubblici, del fabbisogno del personale, delle alienazioni e valorizzazioni dei beni patrimoniali

Questi contenuti vengono distribuiti nelle due parti di cui si compone la Sezione operativa:

1. la Parte I contiene la descrizione delle motivazioni delle scelte programmatiche effettuate e la definizione per tutto il periodo di riferimento del DUP dei singoli programmi da realizzare e dei relativi obiettivi annuali

2. la Parte II contiene i programmi delle opere pubbliche, del fabbisogno di personale delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio e tutti gli ulteriori strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'Ente di cui il legislatore prevede la redazione. Questi programmi sono parte integrante del Documento unico di programmazione

Conclusioni

Si conclude qui questa lezione in cui:

- abbiamo richiamato i principi contabili applicati ai quali gli Enti Locali conformano la propria gestione
- tracciato la configurazione del sistema della programmazione di bilancio su cui si basa la vigente normativa di contabilità degli Enti Locali
- abbiamo iniziato ad esaminare gli strumenti del sistema a partire dal Programma di mandato per poi approfondire lo studio del Documento unico di programmazione (DUP)

Vi ringrazio per l'attenzione.