



**Avv. Ida Tascone**  
**Segretario generale**

**DUP**

**SPORTELLO ANTICORRUZIONE**  
*La Community dei Responsabili Anticorruzione e Trasparenza*

# INDICE

Il principio della programmazione

I documenti della programmazione:

DUP

PEG

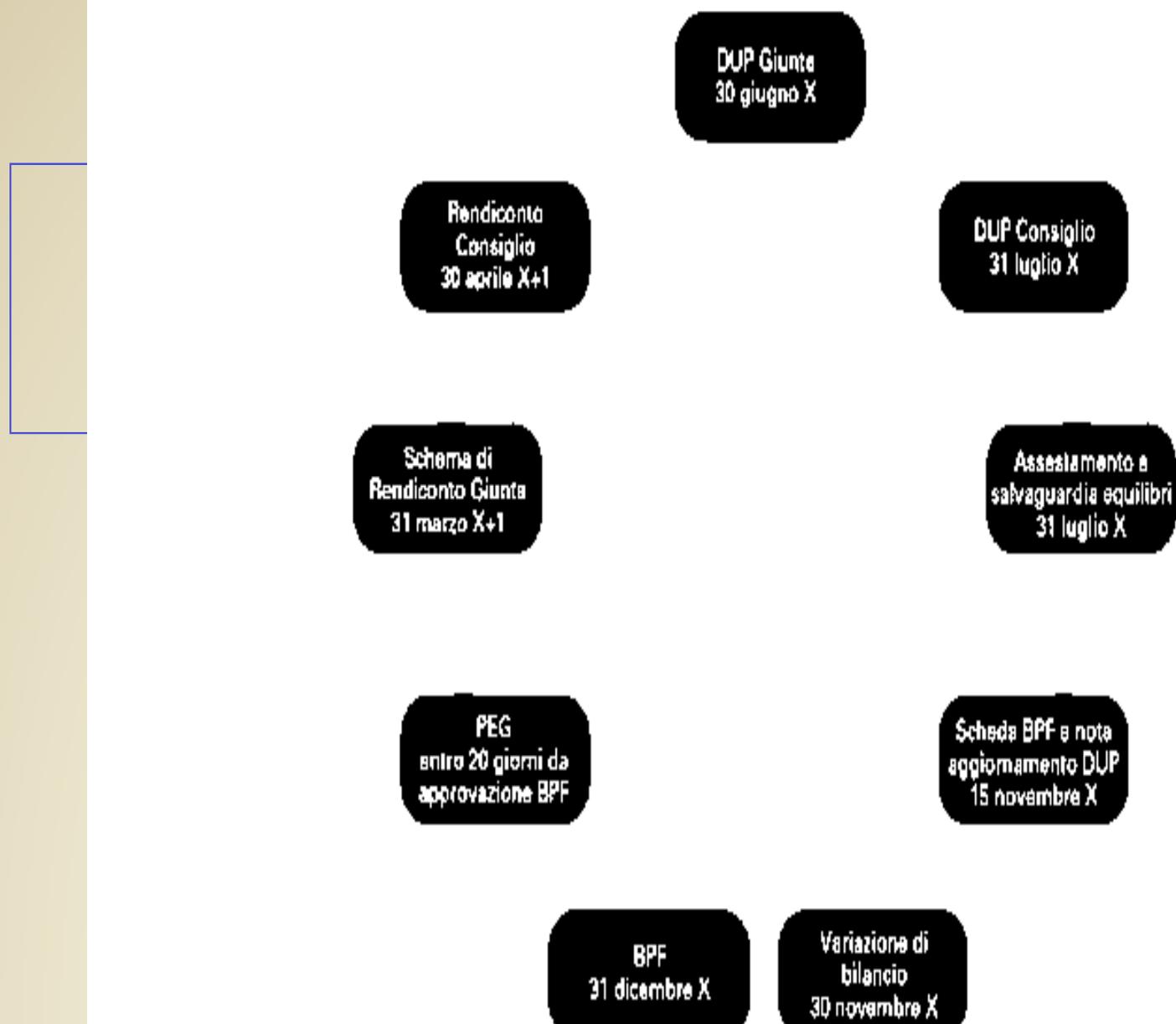
Uno degli obiettivi dichiarati del processo di armonizzazione contabile è il rafforzamento della programmazione.

Di fatto, quasi tutte le numerose innovazioni introdotte nel sistema di contabilità e bilancio degli enti locali possono essere interpretate alla luce di questa finalità.

La programmazione è un processo iterativo, per aggiustamenti progressivi, che deve condurre a prefigurare una situazione di coerenza valoriale, quali-quantitativa e finanziaria per guidare e responsabilizzare i comportamenti della pa.

Nel principio applicato programmazione e controllo dei risultati costituiscono un “circuito” continuo che si svolge ininterrottamente e nel corso del quale si devono rilevare i risultati conseguiti per confermare e/o correggere le decisioni prese generando opportune modifiche nei documenti di programmazione.

**Figura 1 Strumenti della programmazione**



**“Entro il 31 luglio”**: termine ordinatorio definito dalla norma al fine del rispetto dei successivi termini proprio del ciclo della programmazione.

Deroga espressa al 31 luglio:

Fonte: Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio

[...] *“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”* [...]

**“Entro il 15 novembre”**: termine ordinatorio definito dalla norma al fine del rispetto dei successivi termini proprio del ciclo della programmazione; è da ricordare che comunque deve seguire i tempi di presentazione del progetto di bilancio al fine del rispetto della cronologia documentale richiesta dalla normativa.

Il Documento unico di programmazione ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente.

Tale atto risulta essere presupposto documentale del controllo strategico da svolgersi secondo il dettato dell'[articolo 147 – ter del TUEL](#); ecco perché in questa sede occorre dar conto dello stato di attuazione dei programmi.

Secondo la prassi genericamente più diffusa si andrà ad assumere una deliberazione di giunta che adotta il DUP in tempi precedenti al 31 luglio di ogni anno termine entro cui detto documento deve essere presentato al Consiglio Comunale.

## **Riduzione numero documenti di programmazione**

La rilevante riduzione del numero dei documenti a valenza programmatica posti a monte del BPF (di fatto, solo le linee programmatiche di mandato) con l'obbligo di redigere il Documento Unico di Programmazione (DUP).

Immediata conseguenza

Dare maggiore sistematicità e coerenza al complesso delle decisioni che accompagnano, sostengono e spiegano strategicamente i valori finanziari posti nel BPF e poi nel PEG.

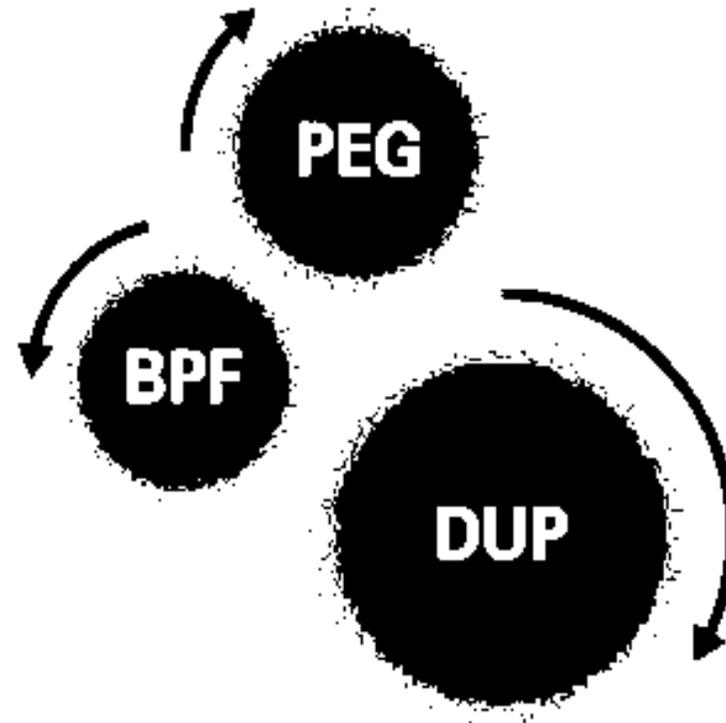
Il DUP è la principale innovazione introdotta nel sistema di programmazione degli enti locali. L'aggettivo " unico " chiarisce l' obiettivo del principio applicato: riunire in un solo documento, posto a monte del BPF, le analisi, gli indirizzi e gli obiettivi che devono guidare la predisposizione del BPF, del PEG e la loro successiva gestione.

## Il DUP

- ha, come documento fondamentale e imprescindibile della programmazione locale, una sua precisa e distinta identità rispetto al BPF e al PEG.
- diversamente dalla vecchia Relazione previsionale e programmatica, non è un allegato del bilancio e costituisce presupposto indispensabile per l'approvazione del BPF.
- È il documento in cui l'ente deve definire le linee strategiche su cui si basano le previsioni finanziarie contenute nel BPF. Conseguentemente, anche il contenuto del PEG deve essere coerente con il DUP oltre che con il BPF.
- permette l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali;
- consente di far fronte in modo permanente, sistemico e unitario alle discontinuità ambientali ed organizzative;
- unifica e coordina le informazioni, le analisi, gli indirizzi della programmazione, consentendo un ciclo complessivo ed integrato di dialogo permanente tra indirizzi di gestione e gestione stessa.

Sulla scorta di quanto delineato nelle linee programmatiche di mandato sono individuati e descritti nel Documento Unico di Programmazione i programmi e i progetti da conseguire nell'arco temporale cui il Documento si riferisce, compatibilmente con le relative previsioni di entrata e spesa, demandando l'analisi ed il monitoraggio al Regolamento sui controlli interni (*report*).

**Figura 2 DUP, BPF e PEG**



Per contenere il rischio che le decisioni degli organi politici siano disancorate dagli orientamenti definiti nel DUP (che gli stessi organi hanno approvato), dovrebbe spettare al regolamento di contabilità dell'ente il compito di individuare i casi di inammissibilità e improcedibilità per le deliberazioni di Consiglio e di Giunta che non sono coerenti con le previsioni del DUP.

Ciò rafforza la necessità di mantenere il DUP aggiornato a salvaguardia della sua funzione.

Il DUP, sviluppa e concretizza le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato presentate al Consiglio dal Sindaco ai sensi dell'art. 46, comma 3 del TUEL.

“Le linee programmatiche” sono l'unico documento di indirizzo strategico a monte del DUP.

- Il DUP è proposto ogni anno, entro il 30 giugno, dalla Giunta al Consiglio che adotta le conseguenti deliberazioni entro il 31 luglio.
- Entro il 15 novembre di ogni anno l'organo esecutivo deve presentare, unitamente agli allegati e alla relazione dell'organo di revisione, lo schema di delibera del BPF all'organo consiliare e può, al contempo, presentare una nota di aggiornamento del DUP
- Al fine di armonizzare programmazione statale e locale, per garantire l'attendibilità del DUP, l'organo esecutivo, a seguito di sopravvenute variazioni del quadro normativo di riferimento, può presentare all'organo consiliare emendamenti allo schema di bilancio e alla nota di aggiornamento al DUP in corso di approvazione.

Il DUP si articola in due Sezioni:

- sezione strategica
- sezione operativa.

Tale articolazione mira a rendere la struttura del DUP di più agevole predisposizione, fruizione e lettura, restando ferma la necessità di garantire continuità sistemica, logica, valoriale e finanziaria fra i contenuti delle due sezioni.

## SEZIONE STRATEGICA

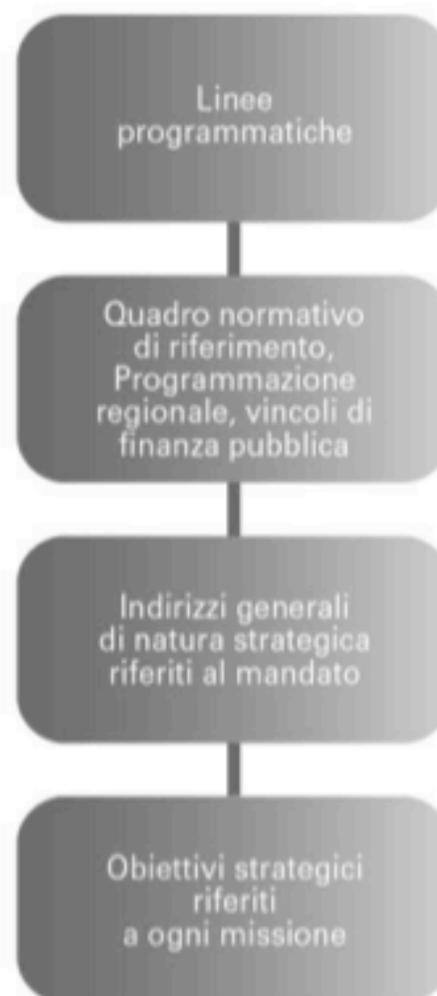
Nel primo anno del mandato amministrativo devono essere individuati per ogni missione di bilancio, gli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato.  
Gli obiettivi strategici devono essere definiti con riferimento all'ente nel suo insieme individuando, per ciascuno di essi, il contributo che è richiesto al gruppo amministrazione pubblica.

Per definire gli obiettivi strategici, il principio suggerisce un'analisi, attuale e prospettica, delle condizioni esterne e di quelle interne all'ente.

Bisogna evitare due rischi (che potrebbero ben manifestarsi congiuntamente):

- definire obiettivi la cui realizzazione si rivela praticamente impossibile date le effettive condizioni (non solo finanziarie), attuali e prospettiche, esterne e interne all'ente;
- definire obiettivi incoerenti rispetto agli indirizzi strategici definiti.

**Figura 4** I contenuti programmatici della Ses



## CONDIZIONI ESTERNE

- obiettivi individuati dal Governo per il periodo considerato;
- 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;
- 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).

## CONDIZIONI INTERNE

- \_ organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali tenuto conto dei fabbisogni e dei costi standard;
- risorse, impieghi e sostenibilità economico finanziaria attuale e prospettica (tributi e tariffe; fabbisogno investimenti e opere pubbliche; spesa corrente; gestione del patrimonio, indebitamento e sostenibilità; risorse straordinarie; etc.);
- risorse umane;
- coerenza e compatibilità con il pareggio di bilancio.

COLLEGAMENTO TRA

OBIETTIVI STRATEGICI (L.N. 190/2012 E LEGALITÀ NELLA PA)

OBIETTIVI OPERATIVI (PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE)

E

PTPCT

MISURAZIONE MEDIANTE IL PIANO DELLA PERFORMANCE

MONITORAGGIO E CONTROLLO

REGOLAMENTO SU CONTROLLI INTERNI

## SEZIONE OPERATIVA

La SeO ha per oggetto la programmazione operativa pluriennale e annuale dell'ente e si pone in continuità e complementarietà organica con la SeS quanto a struttura e contenuti. Anche la SeO include il gruppo amministrazione pubblica.

Il principio assegna alla SeO 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.

A tal fine, 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, gli obiettivi operativi annuali da raggiungere e i contenuti finanziari, sia in termini di competenza che di cassa, della manovra di bilancio con un orizzonte temporale annuale e pluriennale.

La SeO si struttura in due parti, semplicemente individuate come Parte 1 e Parte 2.

La Parte 1 della SeO è sostanzialmente focalizzata sulla definizione, per ogni missione, dei programmi operativi da realizzare nell'arco di tempo cui la SeO del DUP si riferisce con riferimento all'ente e al gruppo amministrazione pubblica

Per ogni programma, occorre individuare:

- obiettivi annuali e pluriennali;
- motivazioni delle scelte effettuate e in coerenza con gli obiettivi strategici definiti nella SeS;
- risorse finanziarie, umane e strumentali destinate.

La Parte 2 della SeO è esclusivamente destinata alla programmazione dettagliata, relativamente all'arco temporale di riferimento del DUP, delle opere pubbliche, del fabbisogno di personale e delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio.

Si richiama l'attenzione sull'importanza che in materia di programmazione dei lavori pubblici ha il Fondo pluriennale vincolato.

Pur essendo articolato in varie parti e sezioni ed avendo quindi un contenuto molto ampio, il DUP deve essere inteso e predisposto in modo unitario e con un'impostazione logica e di metodo ~~sufficientemente rigorosa ovvero tale da:~~

- consentire più agevolmente possibile la verifica e la successiva rendicontazione del grado di conseguimento di quanto programmato;
- permettere le variazioni che si dovessero rendere necessarie adeguando la compatibilità fra indirizzi, programmi, obiettivi e risorse.

Il decreto interministeriale volto all'attualizzazione dei principi contabili applicati che regolamentano il sistema complesso della tenuta della contabilità pubblica, all'articolo uno, presenta un'interessante linea interpretativa autentica del rapporto gerarchico – documentale esistente tra il DUP e gli altri documenti di programmazione.

*“nel DUP devono essere inseriti tutti quegli ulteriori strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'ente di cui il legislatore, compreso il legislatore regionale e provinciale, prevede la redazione ed approvazione. Tali documenti sono approvati con il DUP, senza necessità di ulteriori deliberazioni. Si fa riferimento ad esempio, al programma biennale di forniture e servizi, di cui all'art.21, comma 6, del D.Lgs. n. 50/2016 e al piano triennale di contenimento della spesa di cui all'art. 2, commi 594 e 599, della legge n. 244/2007. Nel caso in cui i termini di adozione o approvazione dei singoli documenti di programmazione previsti dalla normativa vigente precedano l'adozione o l'approvazione del DUP, tali documenti di programmazione devono essere adottati o approvati autonomamente dal DUP, fermo restando il successivo inserimento degli stessi nel DUP. Nel caso in cui la legge preveda termini di adozione o approvazione dei singoli documenti di programmazione successivi a quelli previsti per l'adozione o l'approvazione del DUP, tali documenti di programmazione possono essere adottati o approvati autonomamente dal DUP, fermo restando il successivo inserimento degli stessi nella nota di aggiornamento al DUP. I documenti di programmazione per i quali la legge non prevede termini di adozione o approvazione devono essere*

*i n s e r i t i n e l D U P .*

*In particolare, si richiamano i termini previsti per l'approvazione definitiva del programma triennale delle opere pubbliche dall'articolo 5, comma 5, del decreto MIT n. 14 del 16 gennaio 2018 concernente Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali: **“Successivamente alla adozione, il programma triennale e l'elenco annuale sono pubblicati sul profilo del committente. Le amministrazioni possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni entro trenta giorni dalla pubblicazione di cui al primo periodo del presente comma. L'approvazione definitiva del programma triennale, unitamente all'elenco annuale dei lavori, con gli eventuali aggiornamenti, avviene entro i successivi trenta giorni dalla scadenza delle consultazioni, ovvero, comunque, in assenza delle consultazioni, entro sessanta giorni dalla pubblicazione di cui al primo periodo del presente comma, nel rispetto di quanto previsto al comma 4 del presente articolo, e con pubblicazione in formato open data presso i siti informatici di cui agli [articoli 21, comma 7 e 29 del codice](#). Le amministrazioni possono adottare ulteriori forme di pubblicità purché queste siano predisposte in modo da assicurare il rispetto dei termini di cui al presente comma”**.*

Quanto presentato introduce tre diverse fattispecie documentali soggetti a tre proprie vie di inserimento nel DUP in base alla loro soggettiva scadenza di adozione/approvazione. I casi proposti sono:

- documenti di programmazione da adottarsi/approvarsi PRIMA dell'adozione/approvazione del DUP: in tal caso l'organo competente adotta un atto autonomo ma il DUP approvato dalla giunta e presentato al consiglio entro il 31 luglio di ogni anno deve avere al suo interno i detti documenti di programmazione precedentemente adottati/approvati;
- documenti di programmazione da adottarsi/approvarsi DOPO l'adozione/approvazione del DUP: l'atto è adottato od approvato dall'organo competente e deve essere ricompreso nella nota di aggiornamento al DUP da adottarsi dalla Giunta entro il 15 novembre di ogni anni e presentata al Consiglio comunale contestualmente al bilancio di previsione per la dovuta approvazione;
- documenti di programmazione non soggetti ad una data specifica di adozione /approvazione: tali documenti sono ricompresi nel DUP e, se ne ricorrono le condizioni, aggiornati con la nota di aggiornamento e non sono legati ad atti amministrativi autonomi.

## PEG

Il principio non modifica la funzione assegnata al PEG che rimane lo strumento nel quale si sostanzia la relazione tra organo esecutivo e responsabili dei servizi.

Il PEG mantiene il compito di porre in termini espliciti e diretti il legame tra obiettivi di gestione, dotazioni di risorse e responsabilità gestionali correlate.

Pur non avendo una struttura predefinita, il PEG copre tutta l'attività dell'ente, includendo tutte le entrate e le spese comprese nel BPF.

Il principio detta alcune significative novità che discendono direttamente dalle innovazioni profonde introdotte in materia di bilancio e che, inevitabilmente, si riflettono sul contenuto contabile del PEG.

Al riguardo, il PEG è redatto:

- per competenza con riferimento a tutti gli esercizi considerati nel BPF;
- per cassa con riferimento al primo esercizio considerato nel BPF.

La funzione del PEG può essere articolata in due componenti principali:

- la prima, di programmazione e controllo della gestione, con valenza di razionale coordinamento e motivazione, sul modello di un budget onde esso può contenere anche dati di natura extra-contabile;
- la seconda, di autorizzazione e limite all'autonomia dirigenziale con specifico riguardo ai poteri di impegno costituendo le previsioni finanziarie contenute nel PEG limite agli impegni di spesa assunti dai responsabili dei servizi.

La proposta di PEG alla Giunta è affidata al direttore generale e al segretario comunale nelle ipotesi di cui all'articolo 108, comma 4, TUEL, che si avvalgono della collaborazione dei dirigenti e dei responsabili dei servizi.

- Il PEG, deve essere approvato dalla Giunta entro 20 giorni dall'approvazione del BPF da parte del Consiglio.
- Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del TUEL e il piano della performance sono unificati organicamente nel PEG.

La scelta ribadita di non definire il PEG nei dettagli e nella forma, lasciando questo compito all'autonomia dei singoli enti locali, non impedisce la definizione di contenuti minimi. Nel PEG devono essere specificatamente individuati gli obiettivi esecutivi dei quali occorre dare rappresentazione in termini di processo e di risultati attesi. Pertanto, il PEG deve rappresentare tanto gli obiettivi gestionali che gli indicatori idonei a monitorarne il grado di conseguimento. Il PEG, inoltre, deve assicurare un collegamento con la struttura organizzativa dell'ente e con l'articolazione della spesa per programmi.

# SMIVAP E DUP

Il collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse si realizza attraverso i seguenti strumenti di programmazione:

**Pianificazione strategica** – definizione delle politiche, delle strategie e degli obiettivi strategici di lungo periodo:

Linee Programmatiche di Mandato

Documento Unico di Programmazione

**Programmazione pluriennale** – declinazione degli obiettivi strategici in programmi/progetti pluriennali:

Bilancio pluriennale

Documento Unico di Programmazione

Piano triennale delle Opere Pubbliche

**Programmazione operativa** – definizione degli obiettivi gestionali e attribuzione delle risorse necessarie:

Bilancio di Previsione

Piano degli Obiettivi PDO ed eventuale PEG che costituiscono il Piano della Performance.

**Attuazione degli obiettivi e monitoraggio degli andamenti gestionali e delle performance** (con eventuale messa in atto di azioni correttive degli scostamenti, se rilevati)

Report sullo stato di raggiungimento degli obiettivi e relativi indicatori

Variazioni di bilancio

**Rendicontazione, Valutazione e Comunicazione dei risultati**

Ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e dei progetti contenuti nel Documento Unico di Programmazione

Relazione sul Rendiconto della gestione (artt. 151 e 231 TUEL)

Valutazione della Performance

Relazione annuale sulla performance ed erogazione dei premi