



Il documento unico di programmazione 2016 – 2018: le ragioni che ne richiedono la predisposizione e le modalità.

MILANO, 7 marzo 2016

*Carlo Rapicavoli
Direttore UPI Veneto*





IL DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE DEGLI ENTI LOCALI



PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO CONCERNENTE LA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO (*Allegato n. 4/1 al D. Lgs 118/2011*)

- 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.
- Il DUP si compone di due sezioni: la Sezione Strategica (SeS) e 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 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.
- La SeO contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale.

GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE



SEZIONE STRATEGICA

- Quale orizzonte temporale deve avere il DUP, in un ente di secondo livello che ha visto una radicale ridefinizione del proprio modello di governance?
- Il mandato amministrativo su cui costruire la Sezione strategica del DUP è quello del presidente (che non risulta avere un ruolo formale esplicito nel processo di definizione del DUP, mentre ha il compito di proporre gli schemi di bilancio al consiglio), oppure quello del consiglio provinciale?

SEZIONE STRATEGICA

«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»

«Né il Sindaco Metropolitano né il Presidente della Provincia appaiono tenuti dalla Legge a presentare il proprio programma al Consiglio» (Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie n. 14155 del 23 ottobre 2014)

SEZIONE OPERATIVA

«La Sezione Operativa (SeO) ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del bilancio di previsione...; contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale».

Legge 28 dicembre 2015 n. 208 – Legge di stabilità 2016

Comma 756: *«Per l'esercizio 2016, le province e le città metropolitane possono predisporre il bilancio di previsione per la sola annualità 2016».*

E il DUP?

La Legge 56/14 prevede:

- la proposta di schemi di bilancio al consiglio, da parte del presidente;
- l'adozione di tali schemi da parte del consiglio, e la loro presentazione all'assemblea dei sindaci;
- la formulazione del parere sugli schemi da parte dell'assemblea dei sindaci;
- l'approvazione definitiva dei bilanci da parte del consiglio.

Nulla dispone in merito al DUP o ad altri strumenti di programmazione.

Il DUP, in quanto presupposto per la definizione del bilancio finanziario di previsione, dovrebbe essere definito seguendo un percorso analogo a quello previsto per il bilancio, ed in linea con il nuovo assetto della governance dell'ente.

La Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha espresso parere favorevole, ai sensi dell'articolo 151, comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al differimento del termine per la deliberazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 al 30 aprile 2016 per i Comuni ed al 31 luglio 2016 per le Province e le Città Metropolitane.

La Conferenza Stato-città ed autonomie locali concorda, inoltre, che i suddetti termini di ulteriore differimento sono da considerare definitivi e non ulteriormente prorogabili, **mentre il termine per l'aggiornamento del Documento unico di programmazione non è da ritenersi perentorio e, pertanto, può essere presentato entro il termine di deliberazione del bilancio.**

IL DUP PER LE PROVINCE

Allo stato attuale, le Province:

- possono permettersi di impiegare tempo lavoro nella redazione di documenti non utili al supporto della loro *governance*?
- hanno una reale autonomia di programmazione, oppure la loro agenda è dettata in modo uniforme e vincolante dalle riforme normative in atto?
- in generale ha senso oggi parlare di programmazione pluriennale nelle attuali Province?

Il 2016 segna il definitivo passaggio dalle Province agli enti di governo di area vasta.

Immaginiamo un DUP definito su misura per le Province:

1. per coglierne le specificità;
2. per individuare e condividere con i Sindaci il nuovo modello di Ente di area vasta;
3. per definire il nuovo assetto delle funzioni;
4. per disporre di un documento utile, funzionale ad una migliore redazione del bilancio e del piano esecutivo di gestione evidenziando, nell'immediato e in prospettiva, tutte le criticità

Il 2016 segna il definitivo passaggio dalle Province agli enti di governo di area vasta.

E' necessario consolidare il ruolo dei nuovi Enti attraverso la essenziale correlazione tra l'art. 40, comma 4, del disegno di legge di riforma costituzionale:

«Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione»

e l'art. 1, comma 3, della Legge 56/2014:

«Le province sono enti territoriali di area vasta...»

Le sezioni del DUP vanno articolate tenendo conto delle tre tipologie di funzioni degli Enti di area Vasta:

1. Funzioni fondamentali proprie
2. Funzioni delegate dalle Leggi Regionali
3. Funzioni trasversali di supporto ai Comuni

Funzioni fondamentali proprie

Il bilancio 2016 deve rappresentare il Nuovo Ente, non più a fini generali, ma mirato solo su alcune funzioni specifiche definite per Legge statale.

Vi rientrano:

- Funzioni di programmazione e pianificazione che devono essere rilette oggi in una prospettiva di “programmazione condivisa” in cui l’area vasta diventa un “hub” delle autonomie locali, anche sulla base dei compiti di programmazione che provengono dalla legislazione regionale.
- Funzioni di tipo gestionale, viabilità, edilizia scolastica e ambiente, sulle quali nei territori possono essere avviate sperimentazioni per mettere a fattor comune in modo funzionale risorse e competenze gestionali.

Funzioni delegate dalle Leggi Regionali

E' possibile programmare e gestire le funzioni non fondamentali riattribuite dalle Legge Regionali a condizione che la copertura integrale delle relative spese, compreso il personale, risulti garantito dalle Regioni.

Funzioni delegate dalle Leggi Regionali – Assistenza ai disabili

Il comma 947 della legge di stabilità 2016 ha attribuito alle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, nonché ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione degli alunni medesimi, chiarendo definitivamente la titolarità delle relative funzioni.

La stessa norma fa salve le norme regionali che prevedono al 1° gennaio 2016 l'attribuzione delle predette funzioni alle Province e, per l'esercizio di tale funzioni, è attribuito un contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016

Nelle Regioni che hanno riattribuito alle Province tali funzioni, è necessario ed imprescindibile un impegno formale da parte regionale che destini le risorse loro assegnate dallo Stato a tale scopo alle Province e alle Città Metropolitane.

Funzioni trasversali di supporto ai Comuni

Centrali di committenza e le stazioni uniche appaltanti

E' necessario qualificare gli Enti di area vasta quali stazioni appaltanti sulla base di quanto previsto dal titolo II del nuovo codice degli appalti e delle concessioni, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2016 (che dovrebbe auspicabilmente essere integrato con l'espressa previsione degli enti di area vasta oltre alle unioni dei Comuni)

Funzioni trasversali di supporto ai Comuni

Organizzazione dei servizi a rete - ambiti territoriali ottimali

Art. 13 – schema decreto legislativo sui servizi pubblici locali

«La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali non può essere inferiore a quella del territorio provinciale. Nel caso in cui il perimetro dell'ambito o bacino territoriale ottimale coincida con il territorio della città metropolitana o dell'ente di area vasta, le funzioni dell'ente di governo sono svolte dalla medesima città metropolitana o dall'ente di area vasta».

I nuovi enti di area vasta diventano la sede naturale per l'organizzazione e la gestione delle reti e dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, come il gas, i rifiuti, i servizi idrici, i trasporti pubblici locali, attraverso il riordino della legislazione di settore statale e regionale che, in attuazione del comma 90 della Legge 56/2014, deve attribuire dette funzioni agli enti di area vasta, riconducendo in tale ambito le diverse strutture diverse (ATO, enti, società, agenzie, ecc.).

Funzioni trasversali di supporto ai Comuni

- Gestione unitaria di procedure selettive e concorsi
- Attuazione della previsione della Legge 56/14 comma 88 rispetto all'organizzazione dei concorsi a livello di Ente di Area Vasta
- Pianificazione, programmazione e finanziamenti europei
- Servizi informativi, innovazione tecnologica, raccolta ed elaborazione dati, piattaforma informatica
- Statistica

Dunque:

- come effettuare l'analisi di contesto interno ed esterno, prevista nella Sezione strategica del DUP, data la situazione attuale delle Province?
- come definire la parte contabile del DUP pluriennale , quando si deve approvare un bilancio di previsione unicamente annuale, per l'impossibilità sancita dalla normativa di formulare delle previsioni finanziarie attendibili per gli esercizi 2017 e 2018 (e, ad oggi, anche per il 2016)?
- quale arco temporale considerare?

Conclusioni e proposte:

La redazione del DUP triennale va costruito tenendo conto che:

- Il 2016 deve essere considerato come l'anno di transizione delle Province verso i nuovi Enti di Area Vasta
- Va definito il fabbisogno finanziario dell'Ente che assicuri piena copertura delle funzioni fondamentali sia nella spesa corrente che in conto capitale, compreso il personale dal 2017 in poi
- Va dimensionata la spesa per le funzioni non fondamentali rispetto alla effettiva possibilità di copertura garantita dalle Regioni

Conclusioni e proposte:

In prospettiva pluriennale, le linee programmatiche di mandato di cui all'art. 46 comma 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e gli indirizzi strategici dell'ente, che dovrebbero essere sviluppati nella sezione strategica, si trasformano in una prospettiva di ridefinizione del nuovo Ente sul territorio.

I documenti e le proposte che ne deriveranno, soprattutto se ampiamente partecipati e condivisi con i Sindaci, dovranno costituire la base di confronto a livello nazionale e regionale allo scopo di stabilizzare il comparto e garantire la piena fruibilità dei servizi a tutti i cittadini dei nuovi Enti di Area Vasta.