

REPUBBLICA ITALIANA
La Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 5 luglio composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Consigliere	Rossana Rummo	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Carmelina Adesso	
Primo Referendario	Michela Muti	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Città Metropolitana di Bari,
assunta al protocollo n. 1887 del 28/06/2018;
Vista l'ordinanza n. 69/2018 con cui è stata convocata la Sezione Regionale di
Controllo per il giorno 5 luglio;
Udito il relatore Primo Referendario Dott. Michela Muti;
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Città Metropolitana di Bari ha formulato una richiesta di parere in
ordine alla modalità di formazione e approvazione del Documento Unico di
Programmazione e degli altri atti di programmazione normativamente previsti.
In particolare, nella nota sopra richiamata, il Sindaco, premette che con l'art. 1
del Decreto del 18 maggio 2018 del MEF sono state apportate alcune modifiche
al principio contabile di cui all'Allegato 4/1 al D.lgs. 118/2011, paragrafo 8.4, tali
per cui i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti possono approvare il

DUP semplificato e, contestualmente, procedere all'approvazione degli ulteriori documenti di programmazione calendati nello stesso paragrafo, attraverso il loro inserimento nello stesso DUP, senza necessita di ulteriori provvedimenti deliberativi del Consiglio.

Ciò posto, il Sindaco, ritenendo che il principio di semplificazione introdotto dalla nuova norma abbia una portata più ampia e che sia pertanto necessario risolvere una questione interpretativa, chiede se *"alla luce dell'innovazione introdotta dal citato Decreto 18 maggio 2018 del Ministero dell'economia e delle Finanze e nell'ottica di una maggiore semplificazione, sia ammissibile che anche gli Enti Locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti possano, per il futuro, procedere all'approvazione dei documenti di programmazione suindicati, mediante il loro inserimento nel Documento Unico di Programmazione, senza necessità di sottoporre all'attenzione degli Organi deliberanti ulteriori provvedimenti"*.

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che nella Regione Puglia non è ancora operante il Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione, in linea generale, ritiene ricevibili le richieste di parere presentate direttamente dagli Enti.

Nel caso di specie, la richiesta di parere è stata sottoscritta dal Sindaco del Città Metropolitana di Bari, organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Il parere è pertanto ammissibile dal punto di vista soggettivo.

Con riferimento alla ammissibilità oggettiva si ritiene opportuno evidenziare che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

Il Collegio evidenzia che, al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 17 novembre 2010).

L'oggetto dell'attività consultiva deve risultare, pertanto, circoscritto all'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, in via esemplificativa, *"...la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Dalla vigente normativa, così come costantemente interpretata dalla Corte dei conti, si evince, altresì, che la funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali non può concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e non deve rispondere a questioni concrete che possono formare oggetto di esame specifico da parte delle stesse Sezioni Regionali in sede di controllo, come di altri Organi: deve quindi essere esclusa ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Nel caso di specie il quesito, relativo alla modalità di formazione e approvazione del Documento Unico di Programmazione e degli altri atti di programmazione normativamente previsti, appare oggettivamente ammissibile.

Come è già stato evidenziato da questa Corte, il Documento Unico di Programmazione (DUP) *"rappresenta la principale innovazione introdotta, nel panorama degli strumenti di programmazione, dalla riforma del sistema contabile di cui al Dlgs 118/2011, così come modificato dal Dlgs 126/2014."*

Il relativo statuto giuridico è disegnato a norma del combinato disposto degli artt. 151 e 170 del Dlgs 267/2000 (TUEL), nonché dai principi contenuti nell'art. 8 dell'allegato 4/1 del Dlgs 118/2011, come modificato dal Dlgs 126/2014.

L'art. 151 del Dlgs 267/2000, nella nuova formulazione post riforma contabile, assegna all'attività di programmazione il ruolo "di principio ispiratore" dell'intera catena gestoria (finanziaria, economica e funzionale) dell'Ente.

In quest'ottica il Documento Unico di Programmazione, costituisce il "presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione (..)" (cfr. art. 8, Allegato 4/1 Dlgs 118/2011)", (in tal senso, Sezione regionale di controllo Molise, deliberazione n. 58/2015/PAR).

Tale documento programmatico 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 (sul punto, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 149/2016/PAR).

Il Documento Unico di Programmazione, infatti, accorpa in sé il contenuto di preesistenti documenti di programmazione, portando a sistema un elemento di effettiva novità, e cioè la "flessibilità" nel contenuto del documento, misurato sulla realtà concreta dell'Ente, e la "rigidità" dei principi, cui deve conformarsi al fine di rendere il principio di programmazione effettivamente idoneo al perseguimento di una sana gestione "finanziaria" e "funzionale" dell'Ente.

Tra i suddetti principi assume peculiare rilevanza il "principio di coerenza", da intendersi quale compatibilità degli atti di gestione rispetto alle previsioni di spesa contenute nel DUP, alle previsioni dei mezzi finanziari e delle fonti di finanziamento dei programmi, con le risorse umane e strumentali destinate a ciascun programma. In tale ottica le deliberazioni di Consiglio e di Giunta qualora ritenute "non coerenti" con le previsioni contenute nel DUP devono essere dichiarate inammissibili e/o improcedibili, secondo quanto contenuto nel regolamento di contabilità adottato dall'Ente (cfr. art. 170, Tuel).

Inoltre, con il Decreto 20 maggio 2015, è stata introdotta la possibilità per gli enti locali con popolazione fino a 5.000 abitanti, per cui è facoltativa l'adozione del PEG, di dare attuazione a quanto previsto dallo stesso principio contabile contenuto nell'allegato 4/1 del Dlgs 118/2011 in materia di programmazione, attraverso il Documento unico di programmazione semplificato che, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, tenendo conto della situazione socio economica del proprio territorio, individua le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e gli

indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato (sul punto, Sezione controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 1/2018/PAR).

Il DUP semplificato risponde alla necessità di prevedere per i comuni più piccoli una sostanziale riduzione degli obblighi documentali.

Nella previgente formulazione del paragrafo 8.4, si prevedeva che *"nel DUP devono essere inseriti tutti quegli ulteriori strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'ente richiesti dal legislatore. 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. n. 98/2011 - legge n. 111/2011](#)".*

Secondo quanto previsto dalla modifica introdotta dal Decreto del Mef, nel DUP semplificato devono essere ora inseriti tutti quegli ulteriori strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'ente richiesti dal legislatore e questi si intendono con esso approvati *"senza necessità di ulteriori deliberazioni"*. Il Principio contabile ora fa inoltre riferimento espresso al programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici, al piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, al programma biennale di forniture e servizi, al piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art. 2, comma 594, L. 244/2007, al piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art. [16, comma 4](#), del [D.L. n. 98/2011 - legge n. 111/2011](#), al programma triennale di fabbisogno del personali e ad altri documenti di programmazione.

In altri termini, il Legislatore, nell'ottica del principio di semplificazione, ha inteso prevedere la possibilità per i comuni più piccoli, inferiori ai 5.000 abitanti, di inserire in un unico documento programmatico gli ulteriori strumenti programmatici, che ha espressamente indicato (prevedendo anche gli *"altri documenti di programmazione"* di cui alla lettera g)) e che tali documenti si intendano con esso approvati.

Tale possibilità, prevista solo nel paragrafo 8.4 relativo al DUP semplificato, non è normativamente disciplinata per la redazione e approvazione del DUP dei comuni superiori ai 5.000 abitanti, di cui ai precedenti paragrafi 8, 8.1, 8.2 e 8.3. Con lo stesso Decreto, nella stessa ottica di semplificazione, peraltro, è stato inserito nello stesso Allegato 4/1, un nuovo paragrafo 8.4.1 che prevede un documento unico di programmazione semplificato per i comuni con popolazione fino a 2.000 abitanti.

Emerge quindi con tutta evidenza che è stata prevista una diversa disciplina degli adempimenti connessi alla programmazione in ragione delle dimensioni dell'ente e nessun dubbio interpretativo ravvisa la Sezione in relazione all'espressa volontà, contenuta nel paragrafo 8.4, di prevedere la possibilità di approvare più strumenti programmatici in un unico documento solo per i comuni

più piccoli. In tale specifica previsione normativa non si ravvisano elementi per l'applicazione più ampia del principio di semplificazione oltre la *voluntas legis*.

P Q M

Nelle considerazioni e osservazioni esposte è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco della Città Metropolitana di Bari.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 5 luglio 2018.

Il Magistrato Relatore

F.to Dott.ssa Michela Muti

Il Presidente

F.to Dott. Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 5 LUGLIO 2018

Il Direttore della Segreteria

F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo