

Edicola Professionale



L'unica edicola digitale che raccoglie **tutte le riviste IPSOA, CEDAM, UTET Giuridica e il fisco** per

CONSULTARE

RICERCARE

ARCHIVIARE



Da oggi non devi più ricordare in quale fascicolo è stato pubblicato l'articolo che ti serve perché Edicola Professionale ti permette di avere a disposizione con una **sola ricerca oltre 70 riviste** IPSOA, CEDAM, UTET Giuridica e il fisco.

Un **patrimonio bibliografico inimitabile** dove poter consultare dall'**anteprima** dell'ultimo fascicolo, appena chiuso in redazione, allo **storico** degli articoli pubblicati in ambito **legale, fiscale, lavoro, aziendale e amministrativo**.

E con la **ricerca avanzata** per rivista, anno, numero, autore trovi proprio l'articolo che ti serve.

Puoi consultare Edicola Professionale su PC e in mobilità, su tablet e smartphone, grazie all'**app gratuita**. La consultazione degli articoli di Edicola Professionale è un **servizio esclusivo e COMPRESO NELL'ABBONAMENTO**.

Scopri subito Edicola Professionale!
www.edicolaprofessionale.com



CEDAM

UTET



Azienditalia i corsi

ENTI LOCALI

www.edicolaprofessionale.com/azienditalia

2
2014

L'Armonizzazione contabile
e il nuovo sistema di bilancio
degli enti locali

Lezione 2

Documento Unico di Programmazione:
valenza informativa e articolazione

UTET EDICOLA Professionale è un marchio registrato e un marchio di Wolters Kluwer Italia S.p.A. © Wolters Kluwer Italia S.p.A.



00110491010



LEGGI D'ITALIA

Gruppo Wolters Kluwer



Gruppo Wolters Kluwer

Scegli la tua rivista da tablet,
smartphone e oggi anche da PC su
www.edicolaprofessionale.com



L'armonizzazione contabile e il nuovo sistema di bilancio degli enti locali

Documento Unico di Programmazione: valenza informativa e articolazione

Di Luca Mazzara - Associato confermato di Economia aziendale, docente di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, Facoltà di Economia di Forlì. Direttore Master in City Management e del Corso di Alta Formazione in Pianificazione e controllo strategico degli enti locali

1. Introduzione	pag.	5
2. Pianificazione strategica e programmazione operativa: evoluzione normativa	pag.	7
3. La programmazione di bilancio alla luce del nuovo principio contabile	pag.	9
3.1 La programmazione negli enti locali: contenuti e caratteri rilevanti	pag.	12
3.2 I nuovi strumenti della programmazione nel nuovo ordinamento contabile degli enti locali	pag.	16
4. Documento Unico di Programmazione: contenuti informativi	pag.	19
4.1 Articolazione informativa del DUP: sezione strategica e sezione operativa	pag.	21
4.2 La valutazione della coerenza del DUP	pag.	42

Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio,
gestione e controllo degli enti locali

EDITRICE

Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Strada 1, Palazzo F6 - 20090
Milanofiori Assago (MI)

INDIRIZZO INTERNET

www.edicolaprofessionale.com/azienditalia

DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

COORDINATORE SCIENTIFICO

Giuseppe Farneti

COMITATO TECNICO

Giancarlo Astegiano, Mauro Bellesia, Massimo
Bianchi, Antonino Borghi, Francesco Bruno,
Gennaro Cascone,
Ciro D'Aries, Francesco Delfino, Antonio Giuncato,
Luca Mazzara, Renato Mele, Giosuè Nicoletti,
Michelangelo Nigro, Emanuele Padovani, Massimo
Pollini, Stefano Pozzoli, Giovanni Ravelli, Pierluigi
Ropolo, Renato Ruffini, Stefania Tagliabue,
Andrea Ziruolo

In collaborazione con:



REDAZIONE

Antonella Baroli (antonella.baroli@wki.it)
Domenica Distefano (domenica.distefano@wki.it)
Roberto Morettini (roberto.morettini@wki.it)

REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

FOTOCOMPOSIZIONE

Sinergie Grafiche Srl
Viale Italia, 12 - 20094 Corsico (MI) - Tel. 02/
57789422

STAMPA

GECA S.r.l. - Via Monferrato, 54
20098 San Giuliano Milanese (MI) - Tel. 02/99952

Per informazioni in merito
a contributi, articoli ed argomenti trattati, scrivere
o telefonare a:

IPSOA Redazione AZIENDITALIA
Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 82476.881 - telefax (02)
82476.054
e-mail redazione.azienditalia.ipsoa@wki.it

Per informazioni su gestione abbonamenti,
numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc., scrivere
o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti
Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 824761 - telefax (02) 82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono (02) 82476.999
e-mail servizioclienti.ipsoa@wki.it

L'elaborazione dei testi, anche se curata con
scrupolosa attenzione, non può comportare
specifiche responsabilità per eventuali errori o
inesattezze

PUBBLICITÀ:



db Consulting srl Event & Advertising
via Leopoldo Gasparotto 168 - 21100 Varese
tel. 0332/282160 - fax 0332/282483
e-mail: info@db-consult.it
www.db-consult.it

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 331
del 7 giugno 1986
Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in
abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L.
27 febbraio 2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB
Milano
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio
1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti hanno durata annuale, solare:
gennaio-dicembre; rolling: 12 mesi dalla data di
sottoscrizione, e si intendono rinnovati, in assenza
di disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della
data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da
inviare
a Wolters Kluwer Italia S.r.l., Strada 1, Pal. F6,
Milanofiori, 20090 Assago (MI).
Servizio Clienti: tel. 02 824761;
indirizzo internet: www.ipsoa.it/servizioclienti;
e-mail: servizioclienti.ipsoa@wki.it
Compresa nel prezzo dell'abbonamento
l'estensione on-line della Rivista, consultabile
all'indirizzo www.edicolaprofessionale.com/
azienditalia

ITALIA - Abbonamento annuale, comprensivo di
Azienditalia il Personale: € 144,00

ESTERO - Abbonamento annuale: € 288,00

Prezzo copia: € 23,00

Arretrati: prezzo dell'anno in corso
all'atto della richiesta

FORMULA AZIENDITALIA PIU'

(comprendente, oltre ad *Azienditalia il Personale* i
quattro fascicoli annuali di *Azienditalia I Corsi*)

ITALIA - Abbonamento annuale: € 184,00

ESTERO - Abbonamento annuale: € 368,00

Prezzo copia: € 25,00

MODALITÀ DI PAGAMENTO

- Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a
WKI S.r.l. Gestione incassi - Strada 1, Palazzo
F6, Milanofiori
oppure
- Inviare assegno bancario/circolare non
trasferibile intestato a Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Indicare nella causale del versamento il titolo
della rivista e l'anno di abbonamento

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico
è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e
per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del
D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e
successive modificazioni e integrazioni.

Egregio Abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, La
informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su databa-
se elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con se-
de legale in Assago Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090
Assago (MI), titolare del trattamento e sono trattati da que-
st'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l.
utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative
e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta
elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130, comma
4, del D.Lgs. n. 196/2003, anche a fini di vendita diretta di pro-
dotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita.
Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del
D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e
ottenere l'aggiornamento o la cancellazione per violazione
di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio
di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni
commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsa-
bili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi
a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Centro Direzio-
nale Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), o
inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

1. Introduzione

Il processo di armonizzazione concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi, avviato già da tempo grazie al periodo di sperimentazione previsto all'art. 36 del D.Lgs. n. 118/2011 (e delineato nei relativi aspetti operativi nella I Lezione), costituisce senza dubbio un'irrinunciabile opportunità per addivenire ad una vera e propria convergenza delle logiche e degli strumenti contabili relativamente all'ampia sfera di operatività diretta e indiretta delle autonomie locali. Una volta terminata l'attività di sperimentazione alla vigilia di una totale estensione all'intero mondo degli enti locali sin dal prossimo anno, vi sarà finalmente la possibilità di avviare interessanti percorsi di raffronto anche tra le *performance* che le pubbliche amministrazioni locali andranno a perseguire nei prossimi anni. Un ulteriore vantaggio derivante da tale processo di armonizzazione è sicuramente anche quello di poter monitorare e controllare le dinamiche finanziarie degli enti locali da parte dello Stato in funzione del rispetto degli stringenti vincoli imposti dalle regole comunitarie.

L'introduzione di nuovi (e in parte differenti) percorsi di aggancio tra indirizzi strategici definiti dall'Amministrazione e scelte programmatiche pluriennali costituisce senza dubbio una rilevante sfida da intraprendere da parte di tutte le autonomie locali, finora apparse poco incisive specie nel garantire coerenza tra quanto previsto nei programmi di mandato e quanto di fatto avviato in fase di programmazione e poi di gestione amministrativa.

La crescente scarsità di risorse finanziarie, accentuata senza dubbio dagli ultimi anni di crisi congiunturale mondiale, non deve rappresentare oltremodo un alibi per nascondersi dietro all'ipotetica impossibilità di intraprendere percorsi programmatici virtuosi. La prova di tale considerazione è rappresentata anche dal fatto che, pur ripercorrendo gli anni floridi della finanza derivata italiana non si ricordano numerosi casi di amministrazioni definibili eccellenti nel loro operato, avendo queste ultime spesso non gestito in modo corretto, funzionale e trasparente le rispettive risorse allora ampiamente disponibili. Solamente ripercorrendo il perimetro tracciato dall'Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali a partire dal 2000 ad oggi, si evince come siano state davvero poche quelle amministrazioni provinciali e comunali che abbiamo cercato di affrontare il rispettivo futuro sforzandosi di indagare le nuove prospettive ricche di opportunità ma anche di minacce, finendo con determinare il quadro istanze strategiche sui poter incanalare, attraverso specifiche politiche pubbliche, percorsi di crescita, sviluppo o mantenimento dei livelli di benessere propri di un dato territorio. Malgrado vi siano stati numerosi tentativi da parte del Legislatore degli enti di introdurre (a volte anche di imporre normativamente) nuovi strumenti di programmazione di mandato (si pensi al Piano generale di sviluppo) e di programmazione operativa (si pensi alla scarsa valenza informativa attribuita di fatto alla relazione previsionale e programma-

tica), il risultato mediamente ottenuto nella prassi degli enti si è spesso rilevato alquanto debole e privo di capacità segnaletiche definibili virtuose (fatta ovvia eccezione per alcuni casi). Le nuove logiche contabili, ora obbligatoriamente previste per gli enti locali, non potranno che far sortire significativi impatti anche in termini di definizione delle priorità strategiche da soddisfare e di messa a punto di politiche di intervento maggiormente mirate a risolvere specifici ambiti di problematicità, attraverso la predisposizione di programmi e progetti (non più appiattiti esclusivamente alla logica funzionale di bilancio) seppure calibrati nell'ambito del quadro di risorse finanziarie realisticamente attivabili e gestibili da ciascun ente durante gli anni del relativo mandato. L'imminente trasferimento del patrimonio di conoscenze e di esperienze maturate durante la fase di prima sperimentazione dell'armonizzazione contabile da parte di un centinaio di enti locali, costituirà un formidabile fattore di vantaggio e di auspicata imitazione anche da parte di quegli enti che si stanno mettendo in modo tardivamente. Lo scenario che l'intero sistema delle autonomie locali si trova di fronte va visto quindi quale imprescindibile opportunità da dover cogliere per garantire una volta per tutte un'azione amministrativa che possa dirsi efficace, efficiente e qualitativamente funzionale e trasparente verso l'esterno. Nella presente lezione, una volta richiamati gli stretti legami concernenti il processo di pianificazione strategica con gli strumenti di programmazione operativa che il Legislatore italiano, attingendoli dal patrimonio conoscitivo dell'Economia aziendale, ha inteso poi estendere all'estesa tipologia di amministrazioni ed aziende pubbliche locali, si è inteso delineare la nuova programmazione di bilancio derivante dall'avvio di quanto previsto in tema di armonizzazione contabile anche per gli enti locali. In particolare, vista la relativa rilevanza sotto il profilo strategico e programmatico assunta dal nuovo Documento unico di programmazione, verranno illustrate le articolazioni contabili e soprattutto la valenza informativa che lo strumento in questione dovrà garantire come vitale raccordo tra la programmazione di mandato e quella operativa pluriennale.

2. Pianificazione strategica e programmazione operativa: evoluzione normativa

Con la legge 5 maggio 2009, n. 42, ha preso il via un profondo processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici, diretto a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili tra loro. La delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 42/2009 ha portato all'adozione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, corretto e integrato nel 2014 da un decreto legislativo approvato il 31 gennaio 2014 dal Consiglio dei Ministri e successivamente con D.Lgs. n. 126/2014. In modo particolare la legge n. 42 conteneva la delega per attuare i decreti delegati secondo i seguenti basilari principi:

- autonomia di entrata e di spesa;
- superamento graduale del criterio della spesa storica a favore dei costi e fabbisogni standard;
- adozione rispettivamente di:
 - regole contabili uniformi;
 - comune piano dei conti integrato;
 - comuni schemi di bilancio articolati in Missioni e Programmi coerenti con la classificazione economico-funzionale;
 - sistema e schemi di contabilità economico-patrimoniale;
 - bilancio consolidato per aziende, società e organismi controllati;
 - sistema di indicatori di risultato semplici e misurabili.
- Raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli europei ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

Tale recente decreto legislativo è stato il frutto dei risultati della sperimentazione che ha interessato dal 1° gennaio 2012 circa un centinaio di enti e dell'attività di un gruppo di lavoro interistituzionale (Stato, ANCI, UPI, Regioni, Istat, Abi, Ordine dei dottori commercialisti).

Tavola 1 - Le norme di riferimento relativi al processo di armonizzazione contabile

RIFERIMENTI NORMATIVI	CONTENUTI
SEC 95-Reg. 2223/96	Principi di comparabilità delle informazioni contabili e dei bilancio a livello europeo
Legge n. 196/2006	Legge di contabilità e finanza pubblica
Legge n. 42/2009	Legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale
D.P.C.M. 28 dicembre 2011	Sperimentazione
D.Lgs. n. 126/2014	Correttivo e integrativo del D.Lgs. n. 118/2011

Come opportunamente approfondito in seno alla Lezione I, la riforma interesserà tutti gli enti territoriali e i loro enti strumentali, entrando a regime il 1° gennaio 2015 (anche se verrà mantenuto un doppio binario tra vecchio e nuovo ordinamento per poi arrivare a pieno regime il 1° gennaio 2016) e costituirà una tappa fondamentale nel percorso di risanamento della finanza pubblica favorendo in modo particolare il coordinamento della finanza pubblica, il consolidamento dei conti delle Amministrazioni pubbliche anche ai fini del rispetto delle regole comunitarie, le attività connesse alla revisione della spesa pubblica e alla determinazione dei fabbisogni e dei costi standard.

Con la prossima diffusione e messa a regime dei contenuti della riforma sarà inoltre possibile rispettivamente:

- disporre dell'esatta conoscenza e dimensionamento della massa di debiti effettivi assunti dagli enti territoriali;
- ridurre in maniera consistente il rilevante ammontare dei residui nei bilanci degli enti territoriali;
- introdurre il bilancio consolidato al fine di programmare, gestire e meglio controllare i propri enti strumentali e le proprie società controllate e partecipate;
- adottare la contabilità economico patrimoniale, anticipando l'orientamento comunitario in materia di sistemi contabili pubblici.

Nel novero degli allegati al D.Lgs 118/2011, coordinati con il decreto correttivo, figura anche il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio. Le principali disposizioni di questo principio hanno di fatto introdotto rilevanti e significative modifiche specie inerenti gli strumenti di programmazione degli Enti Locali, tra le quali spicca l'introduzione e la puntuale articolazione del Documento Unico di Programmazione, così come prevista dal nuovo principio contabile.

Nella presente Lezione, dopo aver descritto come andrà necessariamente a modificarsi il processo di programmazione degli enti locali, si ci soffermerà in particolare sull'analisi della valenza informativa del nuovo Documento unico di programmazione, delineandone i rispettivi contenuti quanto a dimensione strategica ed operativa, fornendo al contempo alcune delucidazioni e chiavi di lettura delle varie articolazioni anche attraverso l'utilizzo di esempi tratti dai primi documenti ufficiali predisposti ed approvati durante la prima fase di sperimentazione realizzata a cavallo del periodo 2013-2014.

3. La programmazione di bilancio alla luce del nuovo principio contabile

Attingendo dal patrimonio conoscitivo derivante dalla consolidata dottrina economico-aziendale e riferendosi in particolare al contesto del settore pubblico, la programmazione può essere sinteticamente definita come il processo di preventiva analisi e valutazione che, partendo dalle priorità strategiche definite dall'organo di governo per quanto attiene il mandato amministrativo quinquennale e preordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento.

L'Osservatorio sulla Finanza e contabilità degli enti locali, nel principio contabile n. 1, già nel lontano 2004 esprimeva in modo alquanto efficace e diretto il significato e la valenza informativa della programmazione. In tale documento, l'attività di programmazione viene definita come il processo di **analisi** e **valutazione**, nel rispetto delle **compatibilità economico-finanziarie**, della possibile evoluzione della gestione dell'ente e si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuti ai **piani** e ai **programmi** futuri. Deve essere rappresentata negli **schemi di programmazione** e **previsione** del **sistema di bilancio** in modo **veritiero** e **corretto** e rappresenta il "**contratto**" che il governo politico dell'ente assume nei confronti dei **cittadini** e degli **altri utilizzatori** del sistema del bilancio stesso. L'**attendibilità**, la **congruità** e la **coerenza** dei bilanci è prova dell'**affidabilità** e **credibilità** dell'Amministrazione. Gli utilizzatori del sistema del bilancio devono disporre delle informazioni necessarie per valutare gli impegni politici assunti e le decisioni conseguenti, il loro **onere** e, in sede di rendiconto, il **grado di mantenimento** degli stessi.

La richiamata definizione comprende alcuni termini "chiave" (opportunamente evidenziati in grassetto) che solo chiarendo e sforzandosi poi di delineare all'interno delle singole autonomie locali è possibile avviare un corretto processo di programmazione. La programmazione è comprensiva infatti dei seguenti elementi costitutivi e caratterizzanti al tempo stesso:

- **Analisi**: qualunque attività di programmazione non può infatti prescindere da una preventiva fase di analisi delle variabili caratterizzanti la dinamica concernente un dato oggetto conoscitivo. Nel caso del Comune, ci si può ad esempio riferire al trend concernente l'andamento di specifiche variabili fisiche (es. numero di dipendenti in servizio o percentualizzate come tasso di presenza o assenza) ovvero monetarie (es. spesa corrente pro abitante o indebitamento me-

dio per abitante; costo unitario di un dato servizio) riferite alla struttura organizzativa. Nel caso invece del territorio riferito al Comune, si tratta di individuare e predisporre opportune serie storiche concernenti, ad esempio, la dinamica demografica, economica, sociale e produttiva del contesto esterno indagato.

Solo ricostruendo infatti possibili trend relativi alla dinamica delle variabili oggetto di interesse è possibile pervenire alla seconda e correlata attività di valutazione.

- **Valutazione:** una volta conosciuta l'esegesi di uno specifico fattore di interesse, è possibile per coloro che assurgono al ruolo di decisori pubblici, esprimere opportune valutazioni in merito non solo al dimensionamento di un dato problema ma soprattutto riuscendo ad organizzarsi in modo opportuno attraverso l'identificazione di adeguati strategie in grado di generare correlati programmi e progetti tematici. La valutazione è inevitabilmente inclusiva anche del conseguente **dimensionamento finanziario** da attribuire alla specifica decisione pubblica coerentemente con lo stato attuale e prospettico (da stimarsi prudentemente) delle risorse finanziarie disponibili.

- **Piani e programmi:** il principale fine del processo di programmazione è per l'appunto quello di arrivare alla definizione di piani strategici di indirizzo e di programmi di azione. Per ciascuno degli assi o dei macro programmi strategici individuati a monte del processo in relazione al quadro di istanze a cui una data amministrazione intende dare risposta, dovrà seguire la progettazione delle rispettive modalità di azione che l'ente intenderà intraprendere nel triennio oggetto di programmazione. Solamente in seguito ad un'accurata attività di analisi, valutazione e di ponderazione economico-finanziaria, ci si potrà aspettare adeguate risposte in termini di implementazione di politiche pubbliche efficaci ed aventi significativi impatti sul territorio.

- **Schemi di programmazione e previsione nel sistema del bilancio:** una volta elaborato l'intento politico e ponderato pro e contro di ciascuna decisione ad esso conseguente, diviene fondamentale arrivare a un dimensionamento economico e finanziario sia attinente la parte corrente che quella in conto capitale concernente la progettualità al fine di ricondurla al nuovo schema di bilancio articolato per missioni e supportato da numerosi documenti allegati aventi valenza informativa integrativa. Il sistema di bilancio dunque andrà inteso come una serie di documenti tra loro integrati ma che al contempo andranno eventualmente modificati e variati onde tenere conto delle imprescindibili necessità derivanti da livelli fisiologici di flessibilità richiesti dalla gestione della "res publica". Solamente al termine della fase costruttiva della programmazione diviene infatti possibile stimare e prevedere flussi di entrate e uscite connesse alla messa in atto di specifiche politiche comunali.

- **Veridicità e correttezza:** quali principi base per la rappresentazione di qualunque progetto di bilancio preventivo, il rispetto della veridicità intesa come attestazione dell'attendibilità del singolo valore contabile in relazione a dati provenienti dal passato o a quanto

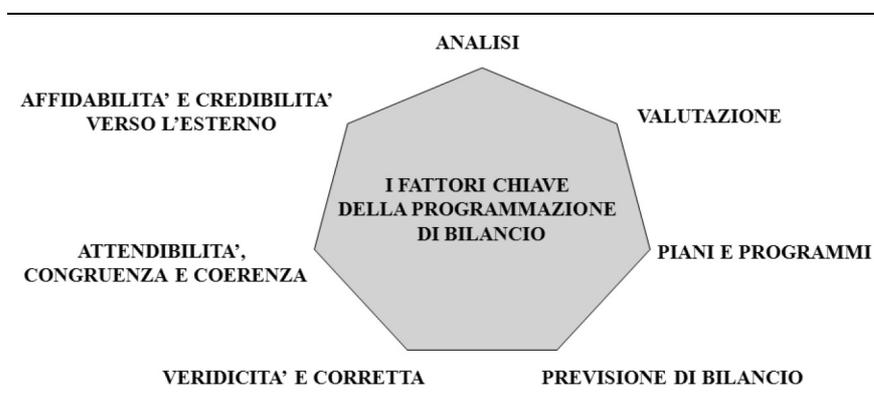
realizzato da altri enti simili e la correttezza nell'elaborazione e rappresentazione del dato contabile nel prospetto di bilancio, costituiscono valori imprescindibili su cui poggia l'intero impianto programmatico.

• **Attendibilità, congruenza e coerenza:** la prima si riferisce al valore determinato che s'intende rappresentare in bilancio come spesa o come entrata ed è ovviamente da correlarsi alla veridicità sopra richiamata. La congruenza è invece riferita alla spesa mentre la coerenza al valore dell'entrata entrambe riferite al bilancio.

• **Affidabilità e credibilità:** solamente attraverso un processo di trasparente genesi e sviluppo dell'iter programmatico che conduce al bilancio e a una conseguente pubblicizzazione istituzionale via web è possibile per qualunque amministrazione vedersi attribuite valutazioni positive in termini di affidabilità e credibilità nei confronti dell'intera collettività di riferimento, quest'ultima messa in grado di comprendere lo sforzo messo in atto dalla Giunta in termini di politiche comunali e impegni assunti e altresì di ponderare in via concomitante e poi a livello consuntivo la relativa onerosità che si sarà dovuta affrontare.

L'avviare e garantire nel tempo un simile impianto programmatico può considerarsi un corretto viatico all'auspicato sviluppo di un Comune trasparente e intellegibile nei confronti della propria comunità in totale coerenza con quanto viene normativamente richiesto dal Legislatore anche in tema di accessibilità totale e di lotta alla corruzione.

Tavola 1 - I fattori chiave della programmazione



I documenti nei quali si formalizza il processo di programmazione devono essere predisposti in modo tale da consentire ai portatori di interesse rispettivamente di:

- conoscere, relativamente a missioni e programmi di bilancio, i risultati che l'ente si propone di conseguire;
 - valutare il grado di effettivo conseguimento degli stessi al momento della rendicontazione sia a livello gestionale sia a livello sociale.
- Nel rispetto del principio di comprensibilità, i documenti della programmazione devono esplicitare con chiarezza e intellegibilità, il necessario collegamento tra:

– il quadro complessivo dei contenuti della programmazione;

- i portatori di interesse di riferimento;
- le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili;
- le correlate responsabilità di indirizzo, gestione e controllo.

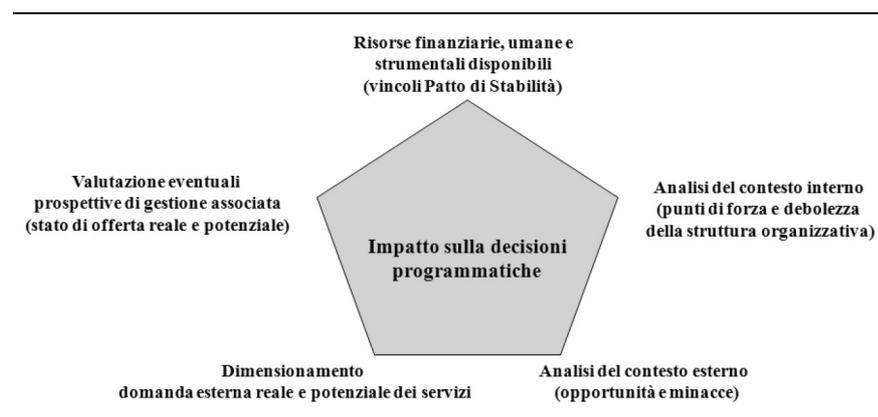
3.1 La programmazione negli enti locali: contenuti e caratteri rilevanti

I contenuti della programmazione devono essere declinati in stretta coerenza con:

- il programma di governo, che definisce le finalità e gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente anche attraverso il sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate (coerentemente a quanto normativamente richiamato in tema del cosiddetto "Gruppo amministrazione pubblica");
- gli indirizzi di finanza pubblica definiti in ambito comunitario e nazionale. Le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere misurabili e monitorabili in modo da potere verificare il loro grado di raggiungimento e gli eventuali scostamenti fra risultati attesi ed effettivi.

Qualunque scelta programmatica dovrà scaturire dal contestuale esame e valutazione del quadro di risorse (finanziarie, umane e strumentali) disponibili anche alla luce dei vincoli di finanza pubblica imposti dall'UE, dell'analisi dell'ambiente interno ed esterno all'ente, all'identificazione dei punti di forza e di debolezza da un lato e delle opportunità e delle eventuali minacce dall'altro lato. Il tutto considerando la dinamica relativa alla domanda potenziale e reale espressa relativamente ai servizi richiesti dalla collettività e l'attuale stato di offerta potenzialmente incrementabile anche grazie a forme di gestione associata con altri enti.

Tavola 2 - I fattori determinanti le scelte programmatiche dell'ente locale



I risultati riferiti alle finalità programmatiche sono rilevabili nel medio/lungo periodo (solitamente compreso tra i tre e cinque anni) e sono espressi in termini di impatto atteso sui bisogni esterni quale effetto dell'attuazione di politiche, programmi ed eventuali progetti (cd "outcomes").

La misurazione degli outcome attesi

Il termine "outcome", da intendersi quale effetto indotto in seguito all'avvio di specifiche politiche pubbliche da cui derivano decisioni di lungo termine, ha visto una recente diffusione nel contesto normativo italiano pressoché a seguito dell'emanazione del decreto Brunetta n. 150/2009 e della conseguente produzione documentale ad essa seguita a cura della CIVIT. A fronte di tale maggiore notorietà del termine, non si può riscontrare un'equivalente diffusione nella prassi delle autonomie locali: se infatti è agevole trovare riferimenti espliciti sotto forma di obiettivi descrittivi da raggiungere nel lungo periodo (o per lo meno nel corso del singolo mandato amministrativo), risulta molto più raro rintracciare specifiche modalità di misurazione degli *outcomes* sia nei documenti programmatici (Piano strategico, Piano generale di sviluppo, programmi di mandato, relazione previsionale e programmatica e ora anche Documento unico di programmazione) che in quelli consuntivi (specie nei documenti di rendicontazione sociale quali il bilancio sociale, il bilancio ambientale, il bilancio di genere, quello ambientale o quello di sostenibilità sociale). Tra i motivi attribuibili a tale preoccupante carenza informativa, oltre alla cronica carenza culturale implicita nella vasta classe dirigente della PA, tendenzialmente poco incline in genere a misurare qualunque aspetto concernente la performance di ente, organizzativa o individuale che dir si voglia, si deve evidenziare come in effetti via via sia una indubbia difficoltà nell'attività di misurazione degli *outcome* specie dovuta ai deboli legami di causa-effetto ravvisabili tra singole politiche pubbliche intraprese dall'amministrazione e significativi effetti manifestati sul territorio in termini di comportamento come conseguenza indotta da tali decisioni sulla collettività (da qui il termine di indicatori di impatto). Va altresì evidenziato come il conseguimento di un dato livello di *outcome* non sia quasi mai agevolmente correlabile o attribuibile direttamente ad una specifica politica pubblica, essendo spesso frutto di un contestuale verificarsi di serie di decisioni ed azioni intraprese anche da altri enti ed istituzioni locali così come di variabili esogene spesso imprevedibili ed incontrollabili. Ciò nonostante è auspicabile attendersi nel prossimo futuro un maggior utilizzo di misure di *outcome* variamente e liberamente definite, dovendosi in alternativa fare ricorso a misure di output verosimilmente da correlarsi al singolo obiettivo strategico che l'amministrazione intendesse perseguire nel tempo.

Al fine di poter disporre di possibili spunti finalizzati ad avviare forme di comparabilità tra enti o tra territori limitrofi, sono da annoverarsi negli ultimi anni diversi enti di ricerca (es. ISTAT, Centro Studi Sintesi, Osservatori Regionali, ecc) in grado di fornire banche dati concernenti aspetti di *outcome* così come è possibile identificare indagini periodiche concernenti i diversi aspetti di manifestazione del benessere dei territori e della qualità della vita delle città, periodicamente pubblicate dalle testate del ILSOLE24ORE e di Italia Oggi e finalizzate ad avviare forme di posizionamento relativo rispetto al campione nazionale e magari a creare modalità di competizione virtuosa tra enti. Va infine sottolineato che essendo pressoché ampie le aree tematiche caratterizzanti le differenti dimensioni del benessere del territorio, una volta definita ciascuna area di potenziale interesse conoscitivo, sarà possibile identificare opportuni indicatori di *outcome*.

A titolo di mero esempio, qualora si vogliano definire politiche inerenti l'area ambientale è possibile utilizzare un set di indicatori di Ecosistema Urbano solitamente finalizzati a misurare (preventivamente e poi in via consuntiva qualità ambientale):

- **Indicatori di pressione:** trattasi di misuratori del carico generato sull'ambiente mediante attività di vario genere, ad es. i consumi di acqua potabile (misurabili dai consumi idrici pro-capite in litri); di carburante (n. di autovetture circolanti ogni 100 abitanti (valore medio); elettricità (consumi di energia elettrica per abitante (Kwh/ab/annuo), produzione di rifiuti solidi urbani (Kg/ab/anno); tassi di motorizzazione: nel caso i possibili indicatori potrebbero essere quelle tecniche rappresentati dai tassi di concentrazione di biossido di azoto (media μm); ovvero la concentrazione di Pm10 (media $\mu\text{g}/\text{mg}$).
- **Indicatori di stato,** misuratori della qualità dell'ambiente fisico (aria, inquinamento idrico, aree verdi).
- **Indicatori di risposta,** segnaletici della capacità di risposta da parte dell'Amministrazione (es. raccolta differenziata rifiuti misurabile attraverso indicatori uni-

tari pro-capite di volumi di raccolta differenziata, autobus elettrici (dinamica dei biglietti venduti, ecc.).

• **Analisi** del trend storico di indicatori “mono-settoriali” (aria, acqua, energia, suolo, inquinamento elettromagnetico, rumore, rifiuti, mobilità): una volta determinati i suddetti indicatori, si tratta di costruirne la dinamica temporale e di verificarne l'eventuale correlazione con determinate variabili di sviluppo urbano.

In conclusione, una volta definita l'area tematica inerente la progettualità intrinseca alle politiche pubbliche, si dovranno dapprima individuare i fattori critici su cui s'intenderà intervenire per poi misurare le variabili dimensionali rilevanti attraverso opportuni indicatori, la cui interpretazione dovrà sempre tuttavia essere frutto di riflessioni e ponderazioni sistemiche (da qui l'importanza di disporre possibilmente di un vero e proprio “set di indicatori” segnaletici).

Alla luce di quanto espresso, va da sé che ogni ente dovrà ricercare molteplici misure di *outcomes* da poter impiegare ai fini sia della identificazione di misure consone a dimensionare un determinato obiettivo strategico che s'intende conseguire sia quale strumento di quantificazione per rappresentare a consuntivo i principali traguardi acquisiti in termini di condizioni di benessere e di qualità della vita a livello territoriale.

I risultati riferiti agli obiettivi di gestione, nei quali si declinano le politiche, i programmi e gli eventuali progetti dell'ente, sono rilevabili nel breve termine e possono essere espressi in termini di:

• **efficacia**, intesa quale grado (e quindi modalità) di conseguimento degli obiettivi di gestione. Per gli enti locali i risultati in termini di efficacia possono essere letti secondo profili di qualità, di equità dei servizi e di soddisfazione dell'utenza;

• **efficienza**, intesa quale rapporto tra risorse utilizzate e quantità di servizi prodotti o attività svolta (da qui le misure di costo unitario per servizio prodotto o per attività prestata).

I caratteri qualificanti della programmazione

In relazione a quanto previsto dall'attuale ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni pubbliche, i caratteri qualificanti della programmazione sono riassumibili nei seguenti:

1. **la valenza pluriennale del processo**: il concorso al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e la condivisione delle conseguenti responsabilità rendono necessaria una consapevole attività di programmazione con un orizzonte temporale almeno triennale. La necessità di estendere al medio periodo l'orizzonte delle decisioni da assumere e delle verifiche da compiere prescinde quindi dal carattere “autorizzatorio” del Bilancio di previsione e significa, per ciascuna amministrazione, il dover porre attenzione rispettivamente all'affidabilità e incisività delle politiche e dei programmi; alla chiarezza degli obiettivi; al corretto ed efficiente utilizzo delle risorse.

2. **la lettura non solo contabile dei documenti**: in fase di programmazione assumono particolare importanza:

• il principio della *comprensibilità* (che deve essere inteso come effettiva ed agevole intellegibilità dei documenti e dei relativi contenuti informativi), finalizzato a fornire un'omogenea informazione nei confronti dei portatori di interesse;

• il principio della *competenza finanziaria*, che costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni).

3. **il coordinamento e la coerenza dei vari strumenti della programmazione**.

Il principio di coerenza implica una considerazione complessiva e integrata del ciclo di programmazione, sia economico che finanziario e un raccordo stabile e duraturo tra i diversi aspetti quantitativi e descrittivi delle politiche e dei relativi obiettivi inclusi nei documenti di programmazione.

Tavola 3 - I caratteri della programmazione nel nuovo principio contabile



In particolare il Bilancio di previsione, momento conclusivo della fase di previsione e programmazione, deve rappresentare con chiarezza non solo gli effetti contabili delle scelte assunte, ma anche la loro motivazione e coerenza con il programma politico dell'amministrazione, con il quadro economico-finanziario e con i vincoli di finanza pubblica.

Osservando quanto avvenuto sinora nella prassi delle autonomie locali, sono da annoverare alcuni aspetti critici che hanno di fatto influenzato negativamente lo sviluppo del processo di programmazione come originariamente pensato, arrivandone a deformare di fatto l'obiettivo primario:

- un'elevata confusione unitamente ad una eccessiva ridondanza ed incertezza del contesto normativo che paventando ipotesi di riforme radicali si è limitato di fatto ad ingenerare continue modifiche del quadro di riferimento per l'intero settore pubblico, finendo con il disorientare la maggioranza degli attori coinvolti a livello politico ed amministrativo;
- un ostentato orientamento politico spinto verso decisioni aventi impatti "visibili" nel breve periodo;
- un continuo spostamento previsto con deroga all'approvazione del bilancio: è quest'ultimo ad attrarre l'attenzione degli amministratori e dei responsabili di struttura invece che il processo di programmazione sottostante alle scelte incluse e quantificate finanziariamente sotto forma di entrate e spese nel prospetto di bilancio stesso, finendo per non far considerare tale documento quale una modalità di quantificazione preventiva della dinamica finanziaria dell'ente;
- una cronica scarsa propensione nel dimensionare gli obiettivi tramite opportuni strumenti di misurazione preventiva.

3.2 I nuovi strumenti della programmazione nel nuovo ordinamento contabile degli enti locali

Nell'ambito del processo di armonizzazione contabile, viene sancito che gli enti locali devono ispirare la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine essi sono tenuti a deliberare il Documento unico di programmazione entro il 31 luglio di ogni anno e il bilancio di previsione finanziario entro il 31 dicembre, riferiti a un orizzonte temporale almeno triennale. Le previsioni di bilancio sono elaborate sulla base delle linee strategiche contenute nel documento unico di programmazione, osservando i principi contabili generali e applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss. modificazioni. Memori delle costanti prassi maturate nel corso dell'ultimo decennio, si precisa che i termini possono essere differiti con decreto del Ministro dell'Interno, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, in presenza di motivate esigenze.

Nel novero dei nuovi strumenti di programmazione degli enti locali previsti per gli enti in sperimentazione già per il 2014 (mentre per tutti gli altri ovviamente a partire dall'esercizio 2015) vi rientrano quindi anche:

a) il **Documento unico di programmazione (DUP)**, presentato al Consiglio, entro il **31 luglio** di ciascun anno, per le conseguenti deliberazioni e che di fatto sostituisce, per gli enti in sperimentazione, la relazione previsionale e programmatica. Con riferimento all'**esercizio 2014**, il termine di presentazione del DUP non è vincolante.

b) l'eventuale **nota di aggiornamento** del Documento unico di programmazione (DUP), da presentare al Consiglio entro il 15 novembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni.

Al pari dei documenti di programmazione economico-finanziaria propri dello Stato e della Regione, il DUP costituirà d'ora in avanti il documento di programmazione in grado di coprire la sezione strategica per i 5 anni di mandato (sostituendo di fatto ciò che era obbligatoriamente da includersi in seno al Piano generale di sviluppo) e di coordinare le decisioni per i tre anni attraverso la sezione operativa (vedi tavola 5).

Tavola 4 - Il Documento Unico di Programmazione

Amministrazione	Stato	Regione	Enti Locali
Documento di programmazione	DEF	DEFR	DUP
Termine approvazione	10 aprile	30 giugno	30 giugno

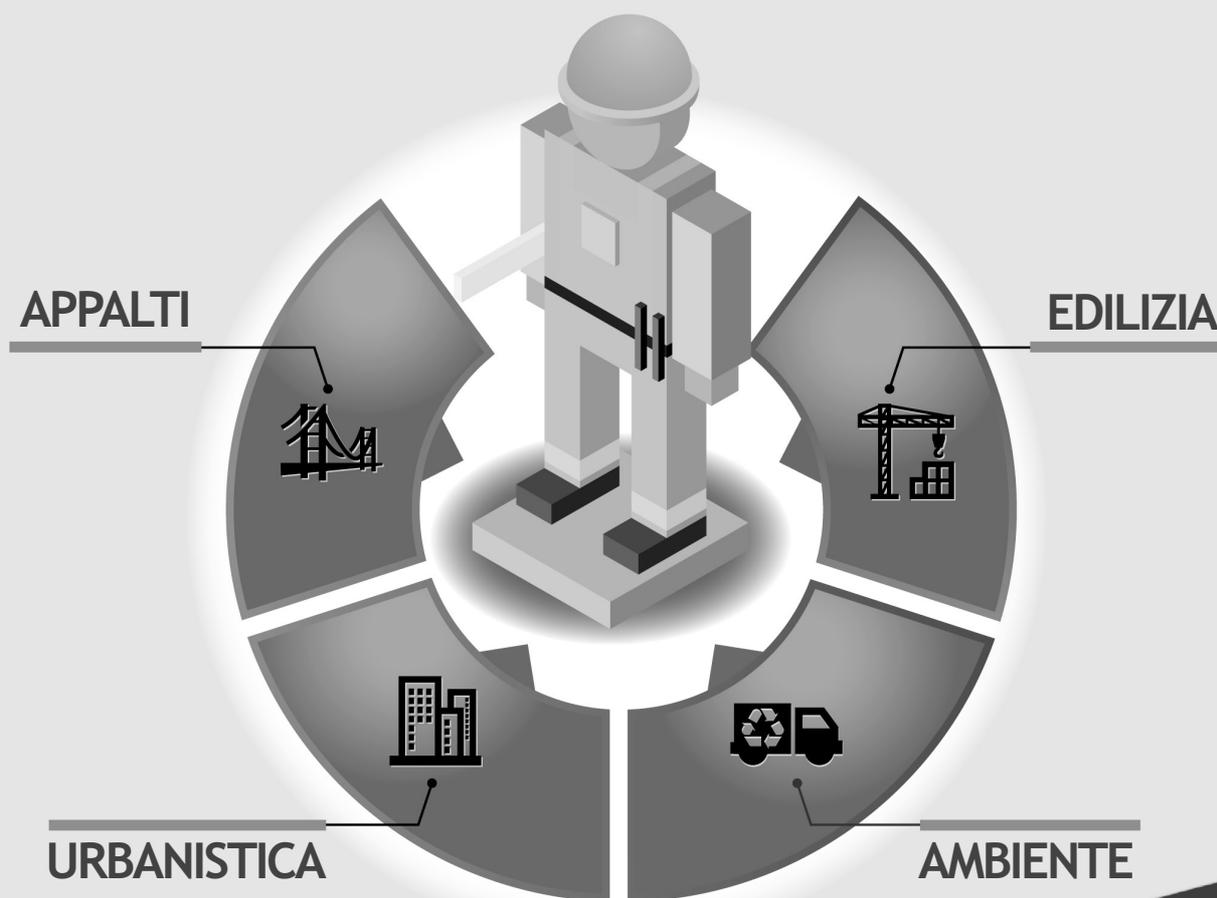
Una volta definita e approvata la griglia di riferimento per il quinquennio di mandato, si inserisce nello schema il bilancio di previsione finanziario che ha valenza triennale e per il primo anno prevede anche le previsioni di cassa.



LEGGI D'ITALIA
Gruppo Wolters Kluwer

Enti Locali

GLI STRUMENTI E I SERVIZI PIÙ AVANZATI PER L'UFFICIO TECNICO.



LEGGI D'ITALIA è da sempre leader nello sviluppo di servizi per la Pubblica Amministrazione e per gli Enti Locali. Da oggi, le soluzioni LEGGI D'ITALIA si arricchiscono con servizi esclusivi studiati sulle specifiche esigenze di chi lavora negli Uffici Tecnici ed integrati all'interno dell'innovativo Sistema LEGGI D'ITALIA | Enti Locali.

LEGGI D'ITALIA offre le soluzioni più complete per gli Uffici Tecnici con norme nazionali e regionali anche nel testo vigente, interpretazione di esperti, informazione e approfondimenti aggiornati costantemente sui principali temi di interesse e strumenti pratici come i prezziari dei lavori pubblici, la modulistica e gli schemi di sintesi.



RICHIEDI SUBITO UNA PROVA GRATUITA SU
www.leggiditalia.it/tecnico

4. Documento Unico di Programmazione: contenuti informativi

Nello spirito del Legislatore, il documento unico di programmazione rappresenta lo strumento che permette al contempo l'attività di **guida strategica e operativa** degli enti locali e consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative. Tale documento costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione. La presente considerazione assume un connotato alquanto importante specie se si pensa che una delle maggiori criticità finora incontrate in questi ultimi anni è rappresentata dal debole raccordo tra le scelte strategiche prioritarie per l'amministrazione ad inizio mandato e le ricadute decisionali in termini operative dimostrate da parte degli enti locali. Non a caso già con l'approvazione del D.Lgs. n. 267/2000 (Tuel) il Legislatore si era espresso a favore dell'introduzione del Piano generale di sviluppo, documento finalizzato a trasporre i macro contenuti del programma di mandato (e successivamente articolati nelle linee programmatiche di indirizzo consiliare) in un vero e proprio piano di reale fattibilità relativamente alle decisioni interessanti il quinquennio. Non avendo sin dalla relativa previsione normativa del 2000 avuto precisa definizione quanto a contenuti e schematizzazioni di principio, dovette intervenire il principio contabile n. 1 per gli enti locali a evidenziarne (seppur a titolo meramente indicativo) contenuti minimali e articolazioni informative (vedi box).

Il piano generale di sviluppo nelle previsioni del PCEL n. 1 del 2004

Il piano generale di sviluppo comporta il confronto delle **linee programmatiche** di cui al TUEL (art. 46, co. 3, TUEL) con le **reali possibilità operative** dell'ente ed esprime, per la durata del mandato in corso, le linee dell'azione dell'ente nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici, nei servizi da assicurare, nelle risorse finanziarie correnti acquisibili e negli investimenti e delle opere pubbliche da realizzare (PCEL n. 1, p. 19).

Il richiamo di quanto originariamente previsto quale contenuto informativo per il Pgs è utile per comprendere la *ratio* che ha spinto il Legislatore a individuare in modo incisivo il DUP quale documento di pianificazione strategica ma anche di cornice lungo la quale dover sviluppare la normale programmazione di medio e breve periodo. Partendo dalla valutazione dei programmi strategici, la funzione informativa del Pgs consisteva infatti in una vera e propria analisi delle **modalità attuative** delle alternative strategiche dei vari ambiti di intervento e nella **previsione economico-finanziaria** e qualitativa dei programmi finalizzati all'**innovazione** e al **cambiamento strutturale** dell'ente. Ciascun ente doveva pertanto includere nel Pgs **variabili economiche, finanziarie, patrimoniali e qualitative** attese con riferimento alla serie di programmi strategici (relativi alle ne-

cessità di migliorare e innovare) e di gestione corrente (necessità di garantire la continuità aziendale). Al pari di quanto poi verrà previsto in seno al DUP, il Pgs, al fine di poter garantire la valenza pluriennale dell'intero sistema di bilancio, tre erano gli elementi essenziali che dovevano essere in esso contemplati:

- la visione dell'ente;
- i valori di riferimento per l'amministrazione;
- le principali finalità da conseguire durante il periodo di mandato.

I contenuti informativi essenziali suggeriti dall'Osservatorio sulla Finanza e contabilità degli enti locali richiedevano alcuni approfondimenti preventivi circa alcune aree tematiche ritenute rilevanti ai fini di un corretto funzionamento e sviluppo delle politiche comunali (si veda la tavola 1)

Tavola 1 - Contenuti essenziali previsti nella redazione del Piano generale di sviluppo ex art. 165, Tuel e PCEL n. 1, p. 19)

AREE TEMATICHE DI APPROFONDIMENTO INFORMATIVO	I contenuti "essenziali" del Piano generale di sviluppo secondo il Principio contabile n. 1
	a. Fabbisogno finanziario e strutturale per l'espletamento dei servizi che non richiedono necessità di investimento da parte dell'ente b. Ulteriori possibilità di finanziamento con risorse correnti per l'espletamento dei servizi pur nel rispetto nei limiti delle possibilità di espansione c. Descrizione dettagliata degli investimenti e delle opere pubbliche che s'intendono realizzare, con specifico riferimento al relativo ammontare di spesa di investimento e i conseguenti effetti in termini di spesa corrente per ciascuno degli anni di mandato d. Disponibilità di mezzi straordinari e. Eventuali margini nella capacità di indebitamento residuale f. Costo delle operazioni finanziarie e relative possibilità di copertura g. Compatibilità con le disposizioni del patto di stabilità interno

Non avendo proposto una specifica struttura obbligatoria da rispettare nell'elaborazione del Pgs, le amministrazioni potevano optare per qualunque forma di sviluppo dei contenuti comunque suggeriti dal principio contabile n. 1 in termini **minimali**. L'analisi delle **prime** ridotte esperienze sviluppate in Italia dal momento di prima applicazione del Principio contabile n. 1 (e quindi dal 2004), ha permesso di riscontrare una certa tendenza da parte degli enti nel collegare il più possibile le macro-aree di intervento contenute nel programma di mandato o nell'articolazione di questo ultimo nell'eventuale piano strategico (quando presente) in programmi e progetti analizzati sia sotto il profilo della spesa corrente (rispettivamente consolidata e di sviluppo) che della spesa di investimento. A tali tipologie di spesa sono state ovviamente correlate anche le future entrate che si prevedono di attivare onde garantire una copertura finanziaria prospettica. Oltre ad ottenere quale immediato vantaggio un diretto collegamento tra le macro-aree strategiche del mandato

e lo sviluppo e articolazione dei programmi e progetti poi definiti dalle Giunte comunali, va sottolineato come gli enti che abbiano predisposto un proprio Pgs sono altresì riusciti ad avere un chiaro quadro di riferimento utile anche per la fase di rendicontazione, sia nell'ambito della predisposizione del rispettivo bilancio di mandato che di un vero e proprio bilancio sociale e ciò a prescindere che essi abbiano una base di riferimento annuale e/o quinquennale. È anche per tale motivo che nella Sezione strategica del DUP sono oggetto di indicazione gli strumenti attraverso i quali l'ente locale intende rendicontare il proprio operato nel corso del mandato in maniera sistematica e trasparente, per informare i cittadini del livello di realizzazione dei programmi, di raggiungimento degli obiettivi e delle collegate aree di responsabilità politica o amministrativa.

Le raccomandazioni espresse dalla Corte dei Conti in relazione all'obbligatorietà del Piano generale di sviluppo per gli enti locali

Malgrado la redazione del Pgs fosse obbligatoria per il Tuel e fortemente raccomandata dai Principi contabili, indagini diffuse sul territorio nazionale hanno evidenziato che solo poche centinaia di enti locali (tra comuni e province) si sono di fatto dotate di un simile documento di programmazione di mandato in seguito alla tornata elettorale del giugno 2009, malgrado sia maturata poi una netta posizione a favore dell'obbligatorietà dello stesso quale imprescindibile strumento di programmazione dell'intero mandato da parte della stessa Corte dei Conti (delibera Corte dei conti, Sezione regionale di controllo del Veneto 12 gennaio 2007, n. 1; delibera Corte dei conti, Sezione regionale di controllo della Lombardia 16 marzo 2010).

Dal momento che è previsto che la Sezione strategica individui, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, le **principali scelte** che caratterizzano il **programma dell'amministrazione** da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che possono avere un impatto di medio e lungo periodo, le **politiche di mandato** che l'ente vuole sviluppare nel raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e nel governo delle proprie funzioni fondamentali e gli **indirizzi generali di programmazione** riferiti al periodo di mandato, si ritiene che essa possa contemplare al proprio interno quelli che sono i contenuti informativi già inclusi nel **Piano generale di sviluppo**.

4.1 Articolazione informativa del DUP: sezione strategica e sezione operativa

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 (e quindi 5 anni)**, la seconda pari a quello del **bilancio di previsione (per tanto triennale)**.

4.1.1 La sezione strategica (SeS)

La Sezione Strategica sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato di cui all'art. 46 co. 3 del D.Lgs. n. 267/2000 e indivi-

dua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli **indirizzi strategici dell'ente**. Il quadro strategico di riferimento è definito anche in coerenza con le **linee di indirizzo della programmazione Regionale** e tenendo conto del concorso al perseguimento degli **obiettivi di finanza pubblica** definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea. Nel primo anno del mandato amministrativo, individuati gli **indirizzi strategici**, sono definiti, per ogni **missione di bilancio**, gli **obiettivi strategici** da perseguire entro la fine del mandato.

Tavola 2 - Contenuti informativi della Sezione strategica del DUP



Gli indirizzi strategici rappresentano orientamenti di fondo lungo cui l'Amministrazione intenderà sviluppare le proprie politiche comunali in coerenza con la definizione e la scelta delle istanze strategiche del territorio, queste ultime identificate attraverso differenti metodologie di analisi strategica (si veda il seguente box nel quale viene riportata l'analisi SWOT condotta nel Comune di Cervia).

Quadro sintetico dei punti di forza e debolezza di Cervia - Analisi SWOT

PUNTI DI FORZA

- Cervia si trova in una favorevole posizione geografica, in posizione baricentrica rispetto alle grandi città italiane e questo le permette di accogliere una buona utenza di turisti;
- Sono presenti risorse naturali che complessivamente denotano e configurano il cosiddetto "ambiente" (saline, pineta, terme, spiagge);
- Le spiagge sono molto estese (10 km) caratterizzate da sabbia finissima e fondali bassi, l'ideale per le famiglie;
- Litorale molto attrezzato che offre servizi di ogni genere;
- Il turismo familiare caratterizzato da soggiorni medio lunghi caratterizza Cervia rispetto alle altre località dei comuni della riviera romagnola con un turismo più giovane ma che si concentra solo nei week-end;
- Ospitalità della popolazione;
- Economia turistica del territorio;
- Ampia dotazione ricettiva di tipo alberghiero;
- Le capacità imprenditoriali delle aziende del territorio; - Elevato benessere dei cittadini;
- Forte incremento della popolazione straniera;
- Incremento della fascia di età compresa fra 0-5 anni e fra i 6- 14 anni.

PUNTI DI DEBOLEZZA

- Forte crescita della classe 51-60 anni che contribuirà al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione lavorativa e della classe di età più elevata (> 75 anni);
- La stagionalità rimane troppo compressa nei mesi strettamente estivi;
- Assenza di una offerta turistica non prettamente estiva e legata ad altre attività/ eventi;
- Offerta turistica troppo specifica: se da un lato è positivo essere caratterizzati da un turismo per famiglie, dall'altro non viene ampliata l'offerta turistica di altre categorie;
- Sistema industriale, artigianale e creditizio assai indebolito dalla recente crisi economica, così come quello degli esercizi commerciali (negozi al dettaglio);
- Servizio sanitario ospedaliero non adeguato;
- Alcune strutture già esistenti non sono valorizzate (lungomare, terme, porto);
- Parcheggi non sufficienti per coprire le richieste in alta stagione;
- Mancanza di veloci ed agevoli connessioni con la rete viaria provinciale e nazionale che non rappresenta conseguentemente una leva per agevolare i rilevanti flussi turistici in entrata e uscita da Cervia;
- Mancanza di un collegamento ferroviario che unisca le città della costa;
- Scarsa innovazione tecnologica (Es. servizi wi-fi) per attirare il turismo più giovane;
- Presenza nel territorio di esercizi abusivi e lavoro nero.

OPPORTUNITÀ

- Puntare sul turismo straniero meno colpito dalla crisi, potenziando i collegamenti con l'aeroporto di Bologna e creando eventi e promozioni che attirino i turisti esteri;
- Incentivare il turismo "giovane" attraverso una adeguata strategia di marketing che non porti ad uno snaturamento delle caratteristiche di Cervia;
- Ampliare la stagione turistica di Cervia;
- Valorizzare la passeggiata del lungomare di Cervia;
- Sviluppare il turismo del benessere, potenziando le terme;
- Incentivare l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani;
- Combattere il lavoro nero e l'abusivismo;
- Migliorare i collegamenti viari per facilitare l'accesso ai turisti e i collegamenti con le varie realtà turistiche;
- Creare sinergie (tra altri comuni, amministrazione, cittadini e imprenditori) per sviluppare nuove idee che portino ad un maggior sviluppo economico del territorio.

MINACCE

- L'incertezza economica del Paese si riversa sui consumi e anche sul turismo cambiando le abitudini di spesa: i consumatori scelgono vacanze più corte e una spesa più contenuta anche nei negozi della città;
- Diminuzione del turismo legato alle famiglie italiane a causa della crisi economica e delle precarie condizioni economiche delle famiglie;
- La concorrenza con altre mete turistiche più facilmente raggiungibili o più economiche;
- Il diffondersi dei voli low-cost verso altre località balneari. La possibilità di viaggiare all'estero porta a preferire luoghi lontani, a prezzi contenuti, abbandonando il turismo locale;
- Concorrenza sleale legata all'abusivismo e al lavoro nero, che mette in difficoltà gli imprenditori onesti e i cittadini che pagano le tasse;
- Rischio di risorse pubbliche insufficienti (mancanza di fondi per gli investimenti programmati);
- Crescita della micro-criminalità nel territorio.

Fonte: Stralcio tratto dal rapporto "Analisi delle azioni e proposte della collettività economica e sociale del Comune di Cervia" elaborato da Centro Studi Sintesi s.r.l. di Mestre nell'ambito del Progetto di Sviluppo del Piano Strategico del territorio cervese "Cervia Più: la Città del futuro" a cura del prof. L. Mazzara, durante la fase di Ascolto e Diagnosi del territorio che si è conclusa a maggio 2012.

L'esperienza del Comune di Cervia

La prima analisi esplorativa dell'argomento è stata effettuata attraverso un questionario strutturato con domande aperte effettuato sia a cittadini, che a *imprenditori di Cervia e associazioni* di volontariato e culturali. Attraverso questa metodologia (indagine qualitativa) è possibile ottenere informazioni più qualitative che quantitative e possono emergere aspetti nuovi, non preventivamente considerati dal ricercatore. Le interviste hanno permesso di raccogliere tutte le informazioni più rilevanti dell'argomento permettendo di chiarire la natura del problema ed individuando tutti gli aspetti e le opportunità di evoluzione futura di Cervia. Lo scopo non è giungere alla generalizzazione dei risultati, ma far emergere tutte le peculiarità degli argomenti in modo da riuscire a costruire un questionario di domande chiuse o semi chiuse da proporre a un numero di imprese e cittadini maggiori ed ottenere dei risultati significativi per tutta l'area di interesse.

Per permettere di identificare in modo più chiaro i risultati emersi da questa fase di indagine è stata utilizzata "l'**analisi SWOT**" (si veda il box sopra riportato), metodologia di supporto ai processi decisionali che viene utilizzata dalle organizzazioni nella fase di pianificazione strategica o per la valutazione di fenomeni che riguardano il territorio. Tale strumento permette l'individuazione di una serie di fattori che influenzano un qualsiasi contesto di riferimento, attraverso una matrice che descrive punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce. Questa metodologia viene utilizzata per dare un quadro complessivo delle considerazioni emerse dai cittadini/imprenditori intervistati, permette di evidenziare le possibilità di sviluppo di Cervia in base all'analisi dei punti di forza e delle opportunità e al contenimento dei punti di debolezza e delle minacce emerse.

Lo scopo di questo strumento è evidenziare i **punti di forza** del territorio per ideare nuove metodologie che li sviluppino e li utilizzino per difendersi dalle **minacce**, eliminare le **debolezze** per attivare nuove **opportunità**.

Uno dei **punti di forza** da preservare per lo sviluppo futuro di Cervia è il suo territorio che grazie alla spiaggia estesa di sabbia finissima e ai fondali bassi è l'ideale per **il turismo legato alla famiglia**, inoltre il litorale è ben attrezzato e offre qualsiasi tipo di servizio legato al soggiorno. Cervia si trova in una favorevole posizione geografica, in posizione baricentrica rispetto alle grandi città italiane e questo le permette di accogliere una buona utenza di turisti, si caratterizza rispetto alle altre zone balneari del litorale per la prevalenza di turismo familiare "italiano". Aspetto importante per l'economia di Cervia perché il turismo familiare si contraddistingue per soggiorni medio lunghi e non si concentra solo nei week-end.

I punti di forza territoriali di Cervia vengono valorizzati grazie **alle capacità imprenditoriali delle aziende del territorio** che offrono servizi adeguati alle richieste di ospitalità degli utenti rendendo il turismo fondamentale per l'economia del territorio.

Le debolezze da eliminare, o per lo meno da limitare per attivare nuove opportunità, sono date dalla **stagionalità** troppo compressa nei mesi strettamente estivi, difficilmente allungabile senza un'offerta turistica alternativa legata ad attività/eventi fuori stagione e all'assenza di strutture commerciali sempre aperte.

L'offerta turistica di Cervia legata alle famiglie rischia di diventare troppo specifica e non viene ampliata l'offerta turistica verso altre categorie, come il turismo straniero meno colpito dalla crisi economica e quindi più allettante dal punto di vista economico.

Molto sentito **il problema legato alle infrastrutture viarie**, viene evidenziata in particolare la mancanza di parcheggi e di collegamenti viari adeguati per sostenere i mesi estivi. Inoltre alcune strutture già esistenti (centro storico, lungo mare, terme, porto) dovrebbero essere valorizzate maggiormente per aumentare l'attrattività turistica di Cervia.

Le condizioni esterne che possono portare **nuove opportunità** di sviluppo dell'area di Cervia sono date in primo luogo dalla **diversificazione della tipologia di turismo**: puntare anche su altre realtà (stranieri, giovani) può aiutare l'economia di Cervia. Diventa importante ad esempio incentivare il turismo straniero meno colpito dalla crisi e potenzialmente più appetibile dal punto di vista economico.

La valorizzazione del centro storico o della passeggiata lungo mare può essere una nuova opportunità così come incentivare **il turismo del benessere** potenziando le terme.

Il tutto va inserito in un piano di miglioramento infrastrutturale del Comune che comprenda **sia i collegamenti viari** per facilitare l'accesso ai turisti che l'organizzazione di eventi fuori stagione e l'apertura degli esercizi commerciali per consentire l'ampliamento della stagione turistica. Input positivi di crescita possono essere dati anche dalla candidatura di Ravenna a Capitale Europea della Cultura per il 2019, anno in cui tale titolo aspetterà all'Italia.

Le minacce da considerare per non ridurre le *performance* del territorio di Cervia sono date in primo luogo dall'incertezza economica del Paese che si riversa sui consumi e anche sul turismo cambiando le abitudini di spesa: i consumatori scelgono vacanze più corte e diminuiscono anche i consumi nei negozi della città.

In particolare si è già verificata una diminuzione del turismo legato alle famiglie italiane a delle precarie condizioni economiche delle famiglie. Il Comune si deve anche confrontare con la **concorrenza con altre mete turistiche** più facilmente raggiungibili o più economiche.

Il diffondersi dei voli low cost verso altre località balneari porta a preferire luoghi lontani, a prezzi contenuti, abbandonando il turismo locale. Infine gli operatori economici di Cervia si trovano a concorrere con realtà legate all'abusivismo e al lavoro nero, che mette in difficoltà gli imprenditori onesti e i cittadini che pagano le tasse.

Tavola 3 - Definizione delle istanze strategiche

Gli indirizzi strategici inclusi nel Piano Strategico del Comune di Cervia (giugno 2013)
1. Ambiente, qualità della vita e attrattività 2. Una nuova mobilità per riconnettere il territorio e per una nuova vivibilità 3. Turismo tra crisi e innovazione 4. Lavoro: coesione e innovazione per rilanciare il territorio 5. Welfare: equità sociale per un territorio all'altezza dei bisogni

Nell'ambito di ciascuna missione sono definiti gli obiettivi strategici riferiti all'ente. Per ogni obiettivo strategico, oltre a quanto richiesto all'ente locale, deve essere altresì individuato anche il contributo che il **gruppo amministrazione pubblica** può e deve fornire per il suo conseguimento.

Sulla base della preventiva definizione degli indirizzi strategici da parte dell'Amministrazione comunale, nell'ambito di ogni missione di spesa andranno individuati gli obiettivi strategici: trattasi di fatto di linee di azione attraverso le quali si intende perseguire gli indirizzi e conseguire i risultati attesi dall'amministrazione al termine del mandato politico. I risultati strategici attesi sono solitamente espressi sotto forma di indicatori di esito o impatto (cd *outcome*) ovvero di indicatori di benessere e di qualità della vita.

Nell'identificazione della serie di obiettivi strategici occorre osservare che:

- ad ogni indirizzo strategico possono corrispondere anche più di uno obiettivi strategici;
- a ciascun obiettivo strategico andrà correlata una missione di spesa;
- gli obiettivi strategici scaturenti da un determinato indirizzo non devono necessariamente corrispondere ad un'unica missione essendo di fatto plausibile associare un obiettivo strategico a più missioni di spesa.

Tavola 4 - Le relazioni tra programma di mandato, obiettivi strategici e missioni

PROGRAMMI DI MANDATO (LE 4 "S")	OBIETTIVI STRATEGICI	MISSIONI
1 SOSTENIBILITÀ Mission: Un governo partecipato con migliore organizzazione interna	1.1. Pianificazione e cultura del territorio – Una nuova pianificazione urbanistica ispirata al principio della Naturalità, dell'Identità, della Bellezza, della Coesione sociale e della Sostenibilità	M 08 ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA
	– Cervia Comunità solare – Le Certificazioni Ambientali e le "buone pratiche" – Le Pinete ed il patrimonio ambientale – Cervia una capitale della civiltà del sale nel mondo	M 09 SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE

PROGRAMMI DI MANDATO (LE 4 "S")	OBIETTIVI STRATEGICI	MISSIONI
	1.2 Governance interna	
	– La gestione finanziaria	M 01 SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE
	– La riorganizzazione della Macchina Comunale: il cittadino al centro	
	– La valorizzazione del patrimonio	
	– Società partecipate: razionalizzazione e crescita della qualità dei servizi forniti – La sostenibilità delle politiche di Governo: il metodo della partecipazione e della trasparenza	
	1.3 Strategia dei trasporti collettivi	
	– Attuazione del Trasporto Rapido di Costa – Potenziamento del sistema di trasporto pubblico	M 10 TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITA'
	1.4 Politiche giovanili	
	– Sviluppo di spazi di aggregazione – Introduzione di forme di sostegno per i giovani imprenditori – Realizzazione di progetti per affrontare i problemi di emergenza abitativa	M 06 POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO

Fonte: Comune di Cervia, Documento unico di programmazione 2014-2019 (stralcio).

Nella fase di individuazione e descrizione degli obiettivi è sempre consigliabile correlare ciascuna linea programmatica di mandato con gli obiettivi strategici che si intendono perseguire, fornendo al contempo significative informazioni in merito agli obiettivi del singolo programma con gli obiettivi dei singoli progetti in cui si articola il programma e le indicazioni dei principali impatti nonché una stima dei tempi per lo sviluppo delle diverse attività, ovviamente richiamando quanto eventualmente avviato negli anni precedenti, proprio per garantire al contempo coerenza nello sviluppo della progettualità e garantire così anche continuità nell'azione amministrativa sotto il profilo temporale (si veda l'esempio riportato nel box):

PROGRAMMA "BOLOGNA CITTÀ INTELLIGENTE E UMANISTICA"

La città intelligente è il luogo dove gli esseri umani usano consapevolmente le migliori tecnologie a disposizione per migliorare la qualità della vita e l'ambiente urbano, laddove i processi cognitivi e partecipativi sono il frutto dello scambio, della condivisione di conoscenza tra le persone. Un ecosistema dove la cura dei fattori competitivi e dei beni comuni rende l'economia più solida e giusta. Questi processi virtuosi fanno sì che una città possa essere considerata alla stregua di un or-

ganismo vivente, dove l'interdipendenza tra azioni e attori in gioco è l'elemento chiave da comprendere per produrre valore aggiunto e innovazione sociale. A questo scopo, l'open government è il metodo con cui una pubblica amministrazione "smart" si relaziona con la comunità locale e i flussi globali che l'attraversano.

Obiettivi

– Migliorare la qualità della vita e rendere attrattiva la città; - Portare il metodo Open government nell'amministrazione; - Definire un nuovo sistema di indicatori del benessere.

Nella comunicazione "Energia 2020 - Una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura", la Commissione Europea individua l'iniziativa Smart Cities come un progetto di dimensione europea per l'efficienza energetica e per l'introduzione su larga scala di tecnologie innovative a basse emissioni. La visione che proponiamo va oltre questo approccio, per ricercare programmi e azioni tesi a migliorare in modo diffuso la qualità della vita e a rendere attrattiva la città verso gli investimenti, i talenti e le opportunità.

L'espressione "Città intelligente e umanistica" o "Smart City" significa pensare la città come fattore abilitante e attrattivo. L'open government è il metodo da attivare per governare un ambiente urbano complesso dove tutto è interdipendente: le politiche e i progetti della pubblica amministrazione, le azioni e bisogni della cittadinanza, gli investimenti e il fare delle imprese, lo studio e la sperimentazione di centri di ricerca e università. Questo approccio obbliga a superare le inerzie interne all'amministrazione e a rimettere in discussione i blocchi e la frammentazione della società. La città deve ripensare se stessa come ad un codice aperto e a questo fine anche il Comune ha il dovere di mettere in discussione modelli di gestione non più sostenibili o meno efficienti, ricercando nuove competenze, sperimentando nuove partnership e strumenti finanziari.

Nella città intelligente le relazioni sociali rappresentano la prima dimensione dove radicare questo nuovo metodo. Un campo oggi amplificato al massimo grazie al web con l'apertura di processi di condivisione impensabili solo fino a pochi anni fa. Le persone sono i soggetti portatori di competenze, relazioni, sensibilità e in quanto tali le protagoniste di un'idea di governo condiviso e aperto. La partecipazione non si limita al gesto individuale, utile ad esprimere preferenze, gusti o opinioni. Al contrario, la partecipazione è da intendersi come un processo capace di produrre capitale sociale e innovazione quando entra in contatto con due concetti chiave dell'open government: la trasparenza e la collaborazione. Solo attraverso una piena disponibilità e accessibilità di dati pubblici e un nuovo cruscotto di indicatori si può aprire l'epoca dell'intelligenza diffusa e collettiva.

I processi che caratterizzano le comunità urbane consumano tempo e risorse. Liberare tempo e risorse a favore dei cittadini e delle imprese è oggi essenziale per rispondere ai bisogni, agire in modo sostenibile verso le prossime generazioni, oltre che per guadagnare competitività territoriale. Tecnologie, sistemi, infrastrutture devono essere costantemente adattate alle esigenze via via emergenti. Nessun programma prioritario ricompreso nel presente Piano Generale di Sviluppo è da considerare escluso dall'applicazione di questo nuovo approccio, inteso a ricercare il massimo dell'efficienza, della semplificazione e della creatività per guidare la città verso il futuro. In questo senso è possibile paragonare il programma all'apertura di un settore "ricerca e sviluppo" dedicato all'amministrazione pubblica e alle politiche urbane, nella consapevolezza che i modelli, le idee e le leggi con cui ci troviamo a fare i conti sono stati concepiti in grande parte per le città del secolo scorso.

Impatto

Gli ambiti di intervento individuati dall'Amministrazione comunale, all'interno della "Piattaforma Bologna Smart city", condivisa con Università di Bologna e ASTER, sono i seguenti:

- Beni Culturali (valorizzazione e riqualificazione del centro storico e del suo patrimonio culturale, dei portici e del turismo);
- Iperbole2020, riprogettazione della Rete Civica disegnando un innovativo modello che integri il portale dedicato alla comunicazione istituzionale, i servizi on line personalizzati e sicuri (fascicolo del cittadino), l'ambiente collaborativo/partecipativo e il "medium civico" (canale per le proposte dalla comunità), secondo un approccio "user centred", di amministrazione condivisa anche dei beni comuni digitali;
- Reti intelligenti (Smart grid, Banda ultra larga Fiber to the Home (FFTH) e Smart Lightning);

- Mobilità sostenibile (sviluppo di una rete della mobilità elettrica intelligente);
- Quartieri sicuri e sostenibili (ristrutturazione patrimonio pubblico e privato per efficienza e produzione energetica, monitoraggio della sicurezza degli edifici, gestione dei rifiuti, social housing, domotica, co-working, servizi e nuovi ambienti per lavoratori della conoscenza e ricercatori);
- Sanità e Welfare (e-care, e-health, ottimizzazione dei processi e business intelligence);
- Educazione e istruzione tecnica (sviluppo progetti in ambito educativo, promozione di una nuova cultura tecnica e scientifica). Si deve al Politecnico di Vienna in collaborazione con l'Università di Lubiana e il Politecnico di Delft una delle definizioni di Smart city che sembrano aver guidato il primo cambiamento di prospettiva sul tema: sei assi lungo i quali è possibile valutare il grado di "intelligenza" di 70 città europee di medie dimensioni. Non solo dati e informazioni, ma anche mobilità, qualità dell'ambiente, governance del sistema urbano, contesto economico, partecipazione alla vita sociale e vivibilità. Questi sei assi riportano il concetto di Smart city entro l'alveo della teoria economica sullo sviluppo regionale e urbano. Pur non rappresentando una novità sostanziale essi hanno il merito di costituire il primo tentativo di misurazione del grado di "intelligenza urbana" e di evidenziare alle istituzioni le possibili leve su cui agire. L'aspetto smart viene progressivamente collegato non più solo alla presenza di infrastrutture digitali, ma anche e soprattutto al ruolo del capitale umano, sociale e relazionale come fattore importante di crescita urbana. In ambito internazionale il campo delle Smart city è ancora oggetto di studio e di iniziative molteplici da parte delle istituzioni pubbliche, tanto quanto di soggetti industriali.

Il Comune di Bologna intende partecipare alla ricerca di indicatori e standard in ambito Smart city attraverso l'individuazione di nuove misure del benessere, che vadano oltre il tradizionale criterio del prodotto interno lordo (vedasi scheda progetto UrBes).

Tempi

2012 - 2013

La piattaforma "Bologna Smart City", costituita nel 2012 con la partecipazione di Comune, Università, ASTER e numerosi partner privati, è partita dalle eccellenze del territorio per individuare soluzioni innovative e possibili campi di intervento. I partner si sono impegnati nella definizione di 16 progetti presenti al bando PON (Programma Operativo Nazionale) Smart Cities and Communities (in linea con gli obiettivi del Piano Strategico Metropolitano). Più in generale Comune, Università e ASTER hanno individuato sette ambiti chiave sui quali sviluppare le prime azioni congiunte della Piattaforma. Si tratta di un primo gruppo di sette priorità tematiche per le quali si raccolgono nuove adesioni da parte di enti e imprese interessate a sviluppare azioni specifiche e "partnership smart": Beni Culturali; Iperbole2020 Cloud & Crowd; Reti intelligenti; Mobilità sostenibile; Quartieri sicuri e sostenibili; Sanità e Welfare; Educazione e istruzione tecnica.

Relativamente agli obiettivi di sistematizzazione del programma "Città intelligente e umanistica", sono stati approvati e avviati il "Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile" (PAES), il "Piano della Pedonalità - Di nuovo in centro", "Il Programma per la qualificazione diffusa", l'accordo con ENEL Sole tramite piattaforma CONSIP per la gestione e la riqualificazione dell'illuminazione pubblica cittadina. Allo stesso tempo, l'Amministrazione ha approvato e attivato percorsi di innovazione su base ICT nell'ambito dell'Agenda Digitale.

2014-2016

Il coordinamento e lo sviluppo del programma dovrà garantire massima attenzione alle sinergie e integrazioni tra Settori e Dipartimenti nella realizzazione delle priorità di mandato in un'ottica Smart city e open government. Coerentemente con gli obiettivi, il programma si propone di sperimentare nuove modalità operative da parte dell'Amministrazione comunale in sinergia con altri attori locali e nazionali, pubblici e privati.

Partecipazione e collaborazione come parole-chiave di un modello di governance applicato al cantiere Iperbole2020 e allo sviluppo dell'Agenda digitale locale, con una attenzione particolare alla realizzazione delle infrastrutture abilitanti sia pubbliche (rete in fibra ottica al servizio delle scuole della città) che private (accordi con gli operatori per la rete a banda ultralarga per coprire il territorio bolognese).

Fonte: Comune di Bologna, Documento Unico di Programmazione. Sezione Strategica Volume 2. Gli obiettivi strategici per il triennio 2014-16.

L'individuazione degli obiettivi strategici è una conseguenza di un processo conoscitivo di **analisi strategica** delle **condizioni esterne** all'ente e di quelle **interne**, sia in termini attuali che prospettici e alla definizione di indirizzi generali di natura strategica. Una volta individuati tali obiettivi sarà necessario provvedere alla relativa determinazione preventiva attraverso l'utilizzo di appositi indicatori di misurazione.

Per quanto attiene la scelta degli indicatori che si ritengono maggiormente idonei a misurare la performance strategica attesa vi possono essere i seguenti (tavola 5):

Tavola 5 - La previsione di un set di indicatori per misurare la performance strategica

	Tipologia indicatore	Oggetto di misurazione
Indicatori quantitativi	Indicatori di realizzazione finanziaria	Avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo o dell'intervento
	Indicatori di attività	Volume dei prodotti/servizi erogati
	Indicatori di risultato (output)	Quantificazione dell'esito del programma di spesa
	Indicatori di impatto (outcome)	Impatto che il programma di spesa produce sulla collettività e sull'ambiente (anche se influenzati da azioni congiunte di altri enti e variabili esogene esterne)
	Indicatori binari (Si/No)	Maggiore o minore realizzazione di risultati di non agevole quantificazione o qualificazione
Indicatori qualitativi	Indicatori qualitativi (alto/medio/basso)	Grado di raggiungimento di certi risultati non misurabili con modalità quantitativa su una scala di valori

ANALISI STRATEGICA (quadro del contesto esterno)

Nell'ambito della SeS si prevede almeno l'approfondimento dei seguenti profili:

- gli **obiettivi** individuati dal Governo per il periodo considerato anche alla luce degli indirizzi e delle scelte contenute nei documenti di programmazione comunitari e nazionali. In quest'ultimo caso ci si dovrà riferire ai limiti dettati dal Patto di Stabilità, agli obiettivi programmati per la riduzione del debito e della spesa pubblica (cfr. *spending review*), al processo di semplificazione, informazioni tutte desunte dal DEF. Tale dettaglio informativo non viene richiesto per i comuni aventi popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.
- la 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**. In tal caso ci dovrà soffermare sulla ricostruzione e sulla conseguente analisi delle princi-

pali dinamiche demografiche, sociali ed economiche riferite non solo al territorio di riferimento dell'ente ma sempre più orientate a quelli che verosimilmente sembrano poter essere per l'immediato futuro i nuovi confini coincidenti con gli ambiti di area vasta o distretti socio-sanitari ovvero con gli emergenti confini sovracomunali rappresentati dalle Unioni dei comuni.

– i **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). In tal caso si prenderanno in considerazione indicatori di primario ed attuale interesse quali il tasso di inflazione programmato e il PIL, dati desunti dal DEF e riferimenti per eventuali confronti con i valori programmati.

ANALISI INTERNA

Per quanto attiene il versante organizzativo interno, l'analisi strategica richiede almeno l'approfondimento dei seguenti profili e la definizione dei seguenti principali contenuti della **programmazione strategica** e dei relativi **indirizzi generali** con riferimento al periodo di mandato:

– **organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali**, tenuto conto dei fabbisogni e dei costi standard. Saranno definiti gli indirizzi generali sul ruolo degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi di servizio e gestionali che devono perseguire e alle procedure di controllo di competenza dell'ente.

– **Indirizzi generali di natura strategica** relativi alle **risorse e agli impieghi e sostenibilità economico finanziaria attuale e prospettica**. A tal fine, devono essere oggetto di specifico approfondimento almeno i seguenti aspetti, relativamente ai quali saranno definiti appositi indirizzi generali con riferimento al periodo di mandato:

1) gli **investimenti** e la **realizzazione delle opere pubbliche** con indicazione del fabbisogno in termini di spesa di investimento e dei riflessi per quanto riguarda la spesa corrente per ciascuno degli anni dell'arco temporale di riferimento della SeS;

2) i **programmi** ed i **progetti di investimento** in corso di esecuzione e non ancora conclusi;

3) i **tributi** e le **tariffe** dei servizi pubblici;

4) la **spesa corrente** con specifico riferimento alla gestione delle funzioni fondamentali anche con riferimento alla **qualità dei servizi resi** e agli **obiettivi di servizio**;

5) l'analisi delle **necessità finanziarie e strutturali** per l'espletamento dei programmi ricompresi nelle varie missioni;

6) la **gestione del patrimonio**;

7) il reperimento e l'impiego di **risorse straordinarie e in conto capitale**;

8) l'**indebitamento** con analisi della relativa sostenibilità e andamento tendenziale nel periodo di mandato;

9) gli **equilibri della situazione corrente e generali del bilancio** ed i relativi equilibri in termini di **cassa**.

10) **Disponibilità e gestione delle risorse umane** con riferimento alla struttura organizzativa dell'ente in tutte le sue articolazioni e alla sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa.

11) Coerenza e compatibilità presente e futura con le disposizioni del **patto di stabilità interno** e con i **vincoli** di finanza pubblica. Ogni anno gli obiettivi strategici, contenuti nella SeS, sono verificati nello stato di attuazione e possono essere opportunamente riformulati a seguito di variazioni rispetto a quanto previsto nell'anno precedente, fornendone ovviamente **adeguata motivazione**. Sono altresì verificati gli indirizzi generali e i contenuti della programmazione strategica con particolare riferimento alle condizioni interne dell'ente, al reperimento e impiego delle risorse finanziarie e alla sostenibilità economico e finanziaria. Gli **effetti economico-finanziari** delle attività necessarie per conseguire gli obiettivi strategici sono quantificati, con progressivo dettaglio nella Sezione operativa (SeO) del DUP e negli altri documenti di programmazione. È importante osservare che la sezione strategica deve essere sottoposta ad opportuno aggiornamento durante gli anni di mandato relativamente ad alcuni degli elementi costituenti:

Tavola 6 - I contenuti informativi del DUP oggetto di periodico aggiornamento

Articolazione Sezione Strategica DUP	Avvio del mandato	Anni successivi allo start up del mandato amministrativo
Quadro e indirizzi strategici	Definiti	Invariati
Analisi strategica esterna	Realizzata preventivamente	Da aggiornare annualmente in relazione al mutare della dinamica delle variabile esogene
Analisi strategica interna	Realizzata preventivamente	Da aggiornare annualmente in funzione delle dinamiche organizzative e gestionali interne
Obiettivi strategici	Individuati e misurati mediante appositi indicatori	Preventiva verifica stato di attuazione ed eventuale riformulazione degli obiettivi, previa adeguata motivazione delle cause di scostamento rispetto a quanto preventivato
Modalità di rendicontazione	Definite ed enunciate	Invariate

Nella sezione strategica sono anche indicati gli strumenti attraverso i quali l'ente locale intende rendicontare il proprio operato nel corso del mandato in maniera sistematica e trasparente, per informare i cittadini del livello di realizzazione dei programmi, di raggiungimento degli obiettivi e delle collegate aree di responsabilità politica o amministrativa.

Tra le possibili modalità di rendicontazione vi saranno la ricognizione dello stato di attuazione dei programmi, il rendiconto gestionale e la relazione sulla performance, le costanti pubblicazione ed aggiornamento sul sito web (“amministrazione trasparente”), la pubblicazione di alcune parti semplificate nonché la relazione di fine mandato.

4.1.2 La sezione operativa (SeO)

La Sezione operativa (SeO) riveste carattere generale, è caratterizzata per avere un contenuto informativo programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici precedentemente fissati nella Sezione operativa del DUP. In particolare, la SeO contiene la **programmazione operativa** dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia **annuale** che **pluriennale**. Predisposta in base alle previsioni e agli obiettivi fissati nella Sezione strategica, la sezione operativa costituisce guida ed al contempo vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'ente.

Per il suo contenuto finanziario, la SeO contiene previsioni sia per **competenza** sia per **cassa**, si fonda su valutazioni di natura **economico-patrimoniale** e copre un arco temporale pari a quello del bilancio di previsione (triennale).

CONTENUTI OPERATIVI E ARTICOLAZIONE DELLA SEO

Tale sezione supporta il processo di previsione per la predisposizione della manovra di bilancio. 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, sono individuati gli **obiettivi operativi annuali** da raggiungere. Per ogni programma sono individuati gli **aspetti finanziari**, sia in termini di **competenza** che di **cassa**, della manovra di bilancio.

Missione 01: SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE Programma 01: Organi Istituzionali

□ **Assessore di riferimento: Giovanni Verdi - Responsabili: Riccardo Bianchi (Comunicazione istituzionale), Paola Rossi (Segreteria del Sindaco)**

Finalità e Motivazioni: L'ente locale è sempre più impegnato nel governo del territorio in particolare nell'azione di coordinamento e di scelta dei processi organizzativi e degli strumenti di comunicazione per garantire un'efficace controllo della *governance*. Va ben oltre alla limitata realizzazione di attività di erogazione di servizi pubblici e consentendo all'ente locale di sviluppare una *governance* strategica che si rifletta non solo sull'ente, ma sull'intero territorio e sugli stakeholders.

		2014	2015	2016
Titolo I Spese Correnti	Previsione di competenza	718.220,35	717.253,39	717.253,39
	Di cui già impegnato	130.191,00	0,00	0,00

		2014	2015	2016
	Di cui fondo pluriennale vincolato	0,00	0,00	0,00
	Previsione di cassa	595.582,90		
Titolo II Spese in conto capitale	Previsione di competenza	0,00	0,00	0,00
	Di cui già impegnato	0,00	0,00	0,00
	Di cui fondo pluriennale vincolato	0,00	0,00	0,00
	Previsione di cassa	0,00		
Totale Programma 01	Previsione di competenza	718.220,35	717.253,39	717,253,39
	Di cui già impegnato	130,191,00	0,00	0,00
	Di cui fondo pluriennale vincolato	0,00	0,00	0,00
	Previsione di cassa	595,582,90	0,00	0,00

Fonte: Comune di Cervia, Documento unico di programmazione 2014-2019 (stralcio).

Nell'ambito della SeO l'amministrazione è chiamata a 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**.

La SeO deve inoltre orientare e guidare le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta oltreché 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**.

Sezione operativa: contenuti informativi minimali

Il contenuto minimo della SeO è rispettivamente costituito:

- dall'indicazione degli **indirizzi** e degli **obiettivi** degli organismi facenti parte del "gruppo amministrazione pubblica";
- dalla dimostrazione della **coerenza** delle previsioni di bilancio con gli strumenti urbanistici vigenti.

Per la parte "**entrata**", da una **valutazione generale sui mezzi finanziari**, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando il trend storico degli stessi e i relativi vincoli;

- dagli indirizzi in materia di **tributi e tariffe dei servizi**;
- dagli indirizzi sul ricorso all'**indebitamento** per il finanziamento degli investimenti.

Per la parte “**spesa**” da una redazione per **programmi all'interno delle missioni**, con indicazione delle **finalità** che si intendono conseguire, della **motivazione delle scelte** di indirizzo effettuate e delle **risorse umane e strumentali** ad esse destinate;

- dall'analisi e valutazione degli **impegni pluriennali di spesa** già assunti;
- dalla valutazione sulla **situazione economico-finanziaria degli organismi gestionali esterni**;
- dalla **programmazione dei lavori pubblici** svolta in conformità ad un programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali;
- dalla **programmazione del fabbisogno di personale** a livello triennale e annuale;
- dal **piano delle alienazioni e valorizzazioni dei beni patrimoniali**.

Tavola 7 - Seo: la previsione delle entrate e delle spese



La SeO si struttura in due parti fondamentali che trovano di seguito la relativa descrizione:

SEO PARTE 1

Vi sono descritte le motivazioni delle scelte programmatiche effettuate, sia con riferimento all'ente che al gruppo amministrazione pubblica, e definiti, per tutto il periodo di riferimento del DUP, i singoli programmi da realizzare ed i relativi obiettivi annuali.

Nella Parte 1 sono individuati, per ogni singola missione e coerentemente agli indirizzi strategici contenuti nella SeS, i programmi operativi che l'ente intende realizzare nell'arco pluriennale di riferimento della SeO del DUP. Al pari di quanto avrebbe dovuto trovare ampio dettaglio informativo nella sezione III della relazione previsionale e programmatica, la definizione degli obiettivi dei programmi che l'ente intende realizzare deve ovviamente avvenire in modo coerente con gli obiettivi strategici definiti nella SeS. Per ogni programma devono essere definite le finalità e gli obiettivi annuali e pluriennali che si intendono perseguire, la motivazione delle scelte effettuate ed individuate le risorse finanziarie, umane

e strumentali ad esso destinate. Gli obiettivi individuati per ogni programma rappresentano la declinazione annuale e pluriennale degli obiettivi strategici contenuti nella SeS e costituiscono indirizzo vincolante per i successivi atti di programmazione, in applicazione del principio della coerenza tra i documenti di programmazione. L'individuazione delle finalità e la fissazione degli obiettivi per i programmi deve "guidare", negli altri strumenti di programmazione, l'individuazione dei progetti strumentali alla loro realizzazione e l'affidamento di obiettivi e risorse ai responsabili dei servizi.

Gli obiettivi dei programmi devono essere controllati annualmente a fine di verificarne il grado di raggiungimento e, laddove necessario, modificati, dandone adeguata giustificazione, per dare una rappresentazione veritiera e corretta dei futuri andamenti dell'ente e del processo di formulazione dei programmi all'interno delle missioni. L'individuazione degli obiettivi dei programmi deve essere compiuta sulla base dell'attenta analisi delle condizioni operative esistenti e prospettive dell'ente nell'arco temporale di riferimento del DUP.

In ogni caso il programma è il cardine della programmazione e, di conseguenza, il contenuto dei programmi deve esprimere il momento chiave della predisposizione del bilancio finalizzato alla gestione delle funzioni fondamentali dell'ente.

Il ruolo cruciale del programma

Il programma costituisce di fatto l'elemento fondamentale della struttura del sistema di bilancio e il perno attorno al quale definire i rapporti tra organi di governo, e tra questi e la struttura organizzativa e delle responsabilità di gestione dell'ente, nonché per la corretta informazione sui contenuti effettivi delle scelte dell'amministrazione agli utilizzatori del sistema di bilancio. Nella costruzione, formulazione e approvazione dei programmi si svolge l'attività di definizione delle scelte "politiche" che è propria del massimo organo elettivo preposto all'indirizzo e al controllo. Si devono esprimere con chiarezza le decisioni politiche che caratterizzano l'ente e l'impatto economico, finanziario e sociale che avranno.

I programmi devono essere analiticamente definiti in modo da costituire la base sulla quale implementare il processo di definizione degli indirizzi e delle scelte che deve, successivamente, portare, tramite la predisposizione e l'approvazione del PEG, all'affidamento di obiettivi e risorse ai responsabili dei servizi.

Va rilevato come rispetto alla precedente legislazione i programmi (prima definibile in modo autonomo da ciascun ente) ora sono determinati a livello nazionale mediante la nuova classificazione della spesa. Attraverso la previsione delle missioni (23 in totale, articolate in 20 missioni funzionali più quelle relative rispettivamente al Debito pubblico, Anticipazioni bancarie e ai Servizi per conto terzi) ora il programma viene inteso come un aggregato omogeneo di attività: se da un lato viene meno l'autonomia prima demandata agli enti

con la nuova contabilità si garantirà la piena confrontabilità dei documenti. La struttura della programmazione e quella del bilancio ora sono del tutto identiche. Vi sono complessivamente n. 98 programmi coincidenti con la struttura analitica di bilancio.

Parte entrata della SeO

La Sezione operativa del DUP comprende, per la parte entrata, una **valutazione generale sui mezzi finanziari**, individuando le **fonti di finanziamento** ed evidenziando l'**andamento storico** degli stessi e i relativi **vincoli**. È altresì comprensiva della formulazione degli **indirizzi in materia di tributi e di tariffe dei servizi**, quale espressione dell'autonomia impositiva e finanziaria dell'ente in connessione con i **servizi resi** e con i relativi **obiettivi di servizio**.

Valutazione dei mezzi finanziari

Allorché si ritenga finanziariamente necessario ai fini della realizzazione dei programmi all'interno delle missioni occorre effettuare un'accurata "valutazione", e pertanto i mezzi finanziari dovranno essere rispettivamente:

- individuati quanto a **tipologia**;
- quantificati in relazione al **singolo cespite**;
- descritti in rapporto alle rispettive **caratteristiche**;
- misurati in termini di **gettito finanziario**.

Contestualmente devono essere individuate le **forme di finanziamento**, avuto riguardo alla **natura dei cespiti**, sia se **correnti** (ricorrenti e ripetitivi) ovvero **straordinari**.

Valutazione relativa all'indebitamento

Il documento deve comprendere la valutazione e gli indirizzi sul ricorso all'indebitamento per il **finanziamento degli investimenti**, sulla **capacità di indebitamento** e soprattutto sulla relativa **sostenibilità** in termini di equilibri di bilancio e sulla compatibilità con i vincoli di finanza pubblica. Particolare attenzione deve essere posta sulla compatibilità con i **vincoli del patto di stabilità interno**, anche in termini di **flussi di cassa**.

Particolare attenzione va posta alle **nuove forme di indebitamento**, che vanno attentamente valutate nella loro portata e nei **riflessi** che provocano nella gestione dell'anno in corso ed in quelle degli anni successivi.

Vista la criticità concernente la possibilità di effettuare nel tempo investimenti ai fini di incentivare e mantenere adeguati processi di sviluppo economico e sociale del territorio, diviene indispensabile partendo dalla puntuale verifica della propria capacità di indebitamento residuale, stimare gli ambiti di eventuale crescita delle fonti di finanziamento negli anni oggetto di programmazione (si vedano le tavole da 8 a 10).

Tavola 8 - Verifica della capacità di indebitamento

VERIFICA DELLA CAPACITÀ DI INDEBITAMENTO		
Entrate correnti (Titoli I, II,III) Rendiconto 2012	Euro	37.063.367,14
Limite di impegno di spesa per interessi passivi (8%)	Euro	2.965.069,37
Interessi passivi sui mutui in ammortamento e altri debiti (escluse le fidejussioni pari a €118.599,84)	Euro	1.122.159,04
Incidenza percentuale sulle entrate correnti	%	3,03% (3,35% compresa quota fidejussione)
Importo impegnabile per interessi su nuovi mutui	Euro	1.842.910,33

Fonte: Comune di Cervia, Documento unico di programmazione 2014-2019 (stralcio).

Tavola 9 - Determinazione incidenza interessi passivi sulle entrate correnti ex art. 204 Tuel

	2014	2015	2016
Interessi passivi	1.222.159,04	1.087.247,79	994.553,52
Entrate correnti	37.063.367,14	35.552.166,70	47.761.895,28
% su entrate correnti	3,03	3,06	2,08
Limite art. 204 Tuel	8%	8%	8%

Fonte: Comune di Cervia, Documento unico di programmazione 2014-2019 (stralcio).

Tavola 10 - La determinazione della dinamica prevista nell'indebitamento per il periodo 2014-16

ANNO	2014	2015	2016
Residuo debito	26.828.210,11	24.591.119,43	22.314.442,06
Nuovi prestiti	0,00	0,00	0,00
Prestiti rimborsati	2.237.090,68	2.276.677,37	2.323.347,54
Estinzioni anticipate	0,00	0,00	0,00
Variazioni da altre cause (Indennizzo CDP)	0,00	0,00	0,00
Variazioni da altre cause	0,00	0,00	0,00
TOTALE	24.591.119,43	22.314.442,06	19.991.094,52

Fonte: Comune di Cervia, Documento unico di programmazione 2014-2019 (stralcio).

Una volta stimata la suddetta dinamica, sarà conseguentemente agevole per l'ente determinare l'impatto sul bilancio triennale in termini sia di oneri finanziari che di quote capitale da rimborsare.

Analisi interna

L'analisi delle condizioni operative dell'ente costituisce il punto di partenza dell'attività di programmazione operativa dell'ente e deve essere realizzata con riferimento almeno ai seguenti aspetti:

– le **risorse umane, finanziarie e strumentali** disponibili nonché le caratteristiche dei servizi dell'ente;

- i **bisogni** per ciascun programma all'interno delle missioni, con particolare riferimento ai **servizi fondamentali**;
- gli orientamenti circa i contenuti degli **obiettivi del Patto di Stabilità interno** da perseguire ai sensi della normativa in materia e le relative disposizioni per i propri **enti strumentali e società controllate e partecipate**.

Parte entrata

Si tratta di effettuare una **valutazione generale sui mezzi finanziari**, individuando le **fonti di finanziamento** ed evidenziando il **trend storico** degli stessi ed i relativi vincoli. La valutazione delle risorse finanziarie deve offrire, a conforto della veridicità della previsione, un trend storico che evidenzia rispettivamente:

- gli **scostamenti rispetto agli "accertamenti"**, tenuto conto dell'effettivo andamento degli esercizi precedenti;
- gli indirizzi in materia di **tributi e tariffe dei servizi**;
- la valutazione e gli indirizzi sul **ricorso all'indebitamento** per il finanziamento degli investimenti, sulla **capacità di indebitamento** e relativa **sostenibilità** in termini di equilibri di bilancio e sulla **compatibilità** con i **vincoli di finanza pubblica**.

Parte spesa

Occorre realizzare rispettivamente:

- l'analisi degli **impegni pluriennali** di spesa già assunti;
- la descrizione e l'analisi della **situazione economico-finanziaria** degli **organismi aziendali** facenti parte del gruppo amministrativo pubblica e degli effetti della stessa sugli equilibri annuali e pluriennali del bilancio;
- l'indicazione anche gli obiettivi che si intendono raggiungere tramite gli **organismi gestionali esterni**, sia in termini di **bilancio** sia in termini di **efficienza, efficacia ed economicità**.

Anche con riferimento alle attività organizzative e gestionali demandate alle aziende ed agli enti partecipati, è necessario dimostrare i rapporti tra gli obiettivi affidati con gli obiettivi strategici, le missioni e i programmi dell'Ente, proprio per dare evidenza allo stretto legame che intercorre fra le attività e gli obiettivi delle partecipate e le politiche e gli obiettivi perseguiti dall'Ente.

Tavola 11 - Gli obiettivi di servizio e gestionali 2014 delle società partecipate incluse nel perimetro di applicazione del sistema dei controlli ex D.L. n. 174/2012 convertito in Legge n. 213/2013

RAVENNA HOLDING S.p.a.			
Rif. Obiettivo strategico	Missione	Programma	Obiettivo operativo
1.2 Sostenibilità Governance interna	M01 SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE	P01 Gestione economica, finanziaria, programmazione e provveditorato	Garantire il flusso di dividendi previsto nella pianificazione per l'esercizio 2014 (6,5 milioni) perseguendo la possibilità di incrementarlo senza intaccare l'obiettivo del mantenimento di una posizione finanziaria equilibrata

Rif. Obiettivo strategico	Missione	Programma	Obiettivo operativo
			<p>Rafforzare il controllo sulle proprie partecipazioni attraverso procedure atte a garantire idonei flussi informativi con le società partecipate ed il monitoraggio periodico degli obiettivi gestionali e implementando l'integrazione dei servizi generali nelle altre aree individuate dal progetto di riorganizzazione</p> <p>Presidiare il mantenimento o il miglioramento dell'equilibrio economico-finanziario e gestionale di tutte le società, attuando, qualora si ritengano necessari, interventi correttivi per ripristinare situazioni di eventuale disequilibrio</p> <p>Completare la predisposizione del modello organizzativo in attuazione della normativa sulla responsabilità amministrativa ex D.Lgs. n. 231/2001, Legge 190/2012 (anticorruzione) e D.Lgs. n. 33/2013 (trasparenza)</p>

Fonte: ns. elaborazione grafiche da stralcio di Comune di Cervia, Documento unico di programmazione 2014-2019.

Spese correnti consolidate e di sviluppo

Costituisce priorità il finanziamento delle **spese correnti consolidate**, riferite cioè ai **servizi essenziali e strutturali**, al mantenimento del **patrimonio** e dei **servizi** ritenuti **necessari**. La parte rimanente (e nel corso degli ultimi anni purtroppo diventata "residuale") può quindi essere destinata alla **spesa di sviluppo**, intesa quale quota di risorse aggiuntive che si intende destinare al potenziamento qualitativo di una certa attività, o alla creazione di un nuovo servizio.

Spese di investimento

In relazione alla previsione di spese di investimento e relative fonti di finanziamento, occorre valutare la **sostenibilità negli esercizi futuri** in termini di **spese indotte**.

Impegni pluriennali di spesa

Per ogni programma deve essere effettuata l'analisi e la valutazione degli impegni pluriennali di spesa già assunti a valere sugli anni finanziari a cui la SeO si riferisce e delle maggiori spese previste e derivanti dai progetti già approvati per interventi di investimento.

Fondo pluriennale vincolato

Occorre effettuare un'attenta analisi sia per la parte corrente, che per quanto attiene gli interventi in conto capitale, non solo dal punto di vista contabile, ma anche al fine di valutare tempi e modalità della realizzazione dei programmi e degli obiettivi dell'amministrazione.

SEO PARTE 2

Contiene la **programmazione dettagliata**, relativamente all'arco temporale di riferimento del DUP, delle **opere pubbliche**, del **fabbisogno di personale** e delle alienazioni e **valorizzazioni del patrimonio**.

Essa comprende la programmazione in materia di lavori pubblici, **personale e patrimonio**. La realizzazione dei lavori pubblici degli enti locali deve essere svolta in conformità a un **programma triennale** e ai suoi **aggiornamenti annuali** che sono ricompresi nella SeO del DUP. I lavori da realizzare nel primo anno del triennio sono compresi nell'**elenco annuale** che costituisce il documento di previsione per gli investimenti in lavori pubblici e il loro finanziamento. Ogni ente locale deve analizzare, identificare e quantificare gli interventi e le risorse reperibili per il loro finanziamento.

Programma triennale: contenuti informativi

Il programma deve in ogni modo rispettivamente indicare:

- le **priorità e le azioni da intraprendere** come richiesto dalla Legge;
- la stima dei **tempi e la durata degli adempimenti amministrativi** di realizzazione delle opere e del collaudo;
- la **stima dei fabbisogni** espressi in termini sia di **competenza** che di **cassa**, al fine del relativo finanziamento in coerenza con i **vincoli di finanza pubblica**.

Ai fini della programmazione dei lavori pubblici si dovrà fare necessariamente riferimento al "Fondo pluriennale vincolato" come saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Programmazione del fabbisogno di personale

Gli organi di vertice degli enti sono tenuti normativamente ad approvare la programmazione del fabbisogno di personale in modo tale da assicurare le esigenze di **funzionalità** e di **ottimizzazione** delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi compatibilmente con le **disponibilità finanziarie** e i **vincoli** di finanza pubblica.

Gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare

Al fine di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare l'ente, con apposita delibera dell'organo di governo individua, redigendo apposito elenco, i singoli **immobili di proprietà** dell'ente. Tra questi devono essere individuati quelli "**non strumentali**" all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e quelli "**suscettibili di valorizzazione**" ovvero di **dismissione**. Sulla base delle informazioni contenute nell'elenco deve essere predisposto (una volta terminata la preventiva attività di ricognizione degli immobili) il "Piano delle alienazioni e valorizzazioni patrimoniali" quale parte integrante del DUP. L'iscrizione degli immobili nel suddetto piano determina una serie di effetti di natura giuridico-amministrativa previsti e disciplinati dalla Legge.

Altri strumenti di programmazione

Nel DUP dovranno essere inseriti tutti quegli ulteriori strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'ente di cui il le-

gislatore prevederà la redazione ed approvazione, quali ad esempio alla possibilità di redigere **piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa** di cui all'art. 16, co. 4, del D.L. 98/2011 convertito nella legge n. 111/2011.

Da ultimo, al fine di rendere maggiormente impattante la nuova struttura ed articolazione del documento unico di programmazione, è stato previsto che ogni Amministrazione non potrà procedere con qualunque modalità di deliberazione che non risultino coerenti con il documento unico di programmazione. In tal senso spetta al regolamento di contabilità la disciplina dei casi di "inammissibilità" e di "improcedibilità" per le deliberazioni di consiglio e di giunta che non sono coerenti con le previsioni e i contenuti programmatici del DUP.

4.2 La valutazione della coerenza del Dup

In funzione delle linee programmatiche di mandato e degli indirizzi strategici approvati originariamente dal Consiglio comunale su elaborazione propositiva della Giunta, al termine del mandato, l'amministrazione rende conto del proprio operato attraverso la **relazione di fine mandato** di cui all'art. 4 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149: in essa vi devono comprese la dichiarazione certificata delle iniziative intraprese, dell'attività amministrativa e normativa e dei risultati riferibili alla programmazione strategica e operativa dell'ente e di bilancio durante il mandato.

Dovendo fornire ampia comunicazione esterna a tale documento, si ritiene che tale relazione debba essere costantemente riferita ai contenuti del DUP originariamente approvato e poi aggiornato negli anni, costituendo pertanto una prima e immediata fonte di analisi di quanto realizzato da una data amministrazione durante lo svolgimento del proprio mandato. È evidente che un'analisi maggiormente ampia in termini di contenuti e di riflessioni debba poi trovare legittimo spazio negli appositi documenti di rendicontazione sociale (preferibilmente da aggiornarsi con cadenza annuali) da pubblicarsi anche nella sezione Amministrazione Trasparente nell'ambito del sito web istituzionale.

Tavola 12 - Valutazione della coerenza tra le scelte incluse nel DUP e i risultati di mandato

