

Documento Unico di Programmazione: valenza informativa e progettazione

Prof. Luca Mazzara
Direttore Master in City Management
Università di Bologna
Scuola di Economia, Management e Statistica
Forlì Campus

La programmazione di bilancio alla luce del nuovo principio contabile

Riferita al contesto delle autonomie locali 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.

Valenza informativa della programmazione (Osservatorio sulla Finanza e Contabilità degli enti locali)

- 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.

Luca Mazzara@

2

Valenza informativa della programmazione (Osservatorio sulla Finanza e Contabilità degli enti locali)

- L'**attendibilità**, la **congruità** e la **coerenza** dei bilanci è prova della **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.

Luca Mazzara@

3

Il processo di 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 quantitative fisiche”** (es. *numero di dipendenti in servizio o percentualizzate come tasso di presenza o assenza*) ovvero **“monetarie”** (es. *spesa corrente pro abitante o indebitamento medio per abitante; costo unitario di un dato servizio*) riferite alla struttura organizzativa.

Luca Mazzara@

4

Il processo di analisi

- Nel caso invece del territorio di riferimento del 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.

Luca Mazzara@

5

Il processo di valutazione

- Una volta ricostruita la storia caratterizzante di uno specifico fattore di interesse, diverrà possibile per coloro che assurgono al ruolo di decisori pubblici, esprimere opportune valutazioni in merito non solo al “dimensionamento” di un dato problema ma anche comprendere come potersi organizzare in modo opportuno attraverso l’identificazione di adeguate **strategie** in grado di generare correlati **programmi** e **progetti** tematici.
- La valutazione è inclusiva inevitabilmente 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.

Luca Mazzara@

6

Predisposizioni di piani e sviluppo dei 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.

Luca Mazzara@

7

Predisposizioni di piani e sviluppo dei programmi

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.

Luca Mazzara@

8

Schemi di programmazione e previsione nel sistema del bilancio

Una volta elaborato l'intento politico e ponderato "pro" e "contro" di ciascuna decisione ad essa conseguente diviene fondamentale arrivare ad un dimensionamento economico e finanziario sia attinente la parte corrente che quella in conto capitale concernente la specifica progettualità al fine di ricondurla al nuovo schema di bilancio articolato per **missioni** e supportato da numerosi documenti allegati aventi valenza informativa integrativa.

Luca Mazzara@

9

Schemi di programmazione e previsione nel sistema del bilancio

- 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 ed uscite** connesse alla messa in atto di specifiche politiche comunali.

Luca Mazzara@

10

I principi a cui attenersi nel processo di programmazione

VERIDICITÀ E CORRETTEZZA: si assumono come 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.

Luca Mazzara@

11

I principi a cui attenersi nel processo di programmazione

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.

Luca Mazzara@

12

I principi a cui attenersi nel processo di programmazione

AFFIDABILITÀ E CREDIBILITÀ: solamente attraverso un processo di trasparente genesi e sviluppo dell'iter programmatico che conduce al bilancio ed 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

Luca Mazzara@

13

Trasparenza e credibilità verso l'esterno

L'avvio e il mantenimento nel tempo di un simile impianto programmatico può considerarsi un corretto viatico all'auspicato sviluppo di un ente *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.

Luca Mazzara@

14

I fattori chiave della programmazione di bilancio



Luca Mazzara@

15 15

Finalità informative dei documenti di 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* che *sociale*.

Luca Mazzara@

16

Finalità informative dei documenti di programmazione

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.

Luca Mazzara@

17

La ricerca di coerenza tra programma di governo e gli indirizzi di finanza pubblica

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.

Luca Mazzara@

18

La ricerca di coerenza tra programma di governo e gli indirizzi di finanza pubblica

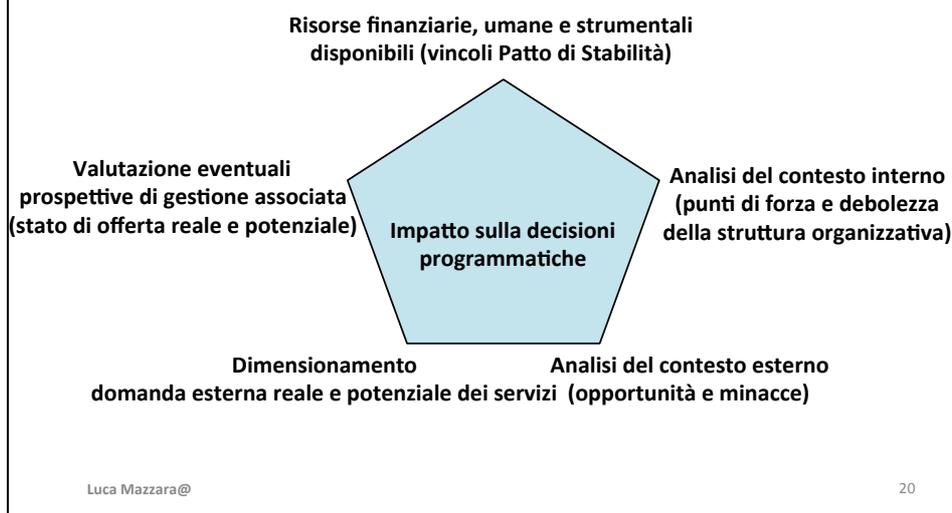
Qualunque scelta programmatica dovrà scaturire dal contestuale esame e valutazione del **quadro di risorse** (finanziarie, umane e strumentali) **disponibili** anche alla luce dei vincoli di finanza pubblica imposti dall'UE, dell'analisi dell'**ambiente interno ed esterno all'ente**, alla identificazione 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.

Luca Mazzara@

19

I fattori determinanti le scelte programmatiche dell'ente locale



La misurazione degli outcomes

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 outcomes delle politiche pubbliche: un approfondimento

- 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 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, Programma di mandato, Relazione previsionale e programmatica** e ora soprattutto **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).

Luca Mazzara@

22

La misurazione degli outcomes delle politiche pubbliche: un approfondimento

- 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 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

Luca Mazzara@

23

La misurazione degli outcomes delle politiche pubbliche: un approfondimento

- 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.
- 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 di **indicatori di outcome**.

Luca Mazzara@

24

La misurazione degli outcomes: un esempio di indicatori

A titolo di mero esempio, qualora si vogliono 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 u/m); ovvero la concentrazione di Pm10 (media ug/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 unitari pro-capite di volumi di raccolta differenziata, autobus elettrici (dinamica dei biglietti venduti, ecc.).
- **Analisi del trend storico 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.

Luca Mazzara@

25

La misurazione degli outcomes: lo sviluppo di set di indicatori

- 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.

Luca Mazzara@

26

La misurazione degli obiettivi gestionali

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).

Luca Mazzara@

27

I caratteri della programmazione nel nuovo principio contabile

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**.

Luca Mazzara@

28

La lettura non solo "contabile" dei documenti

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 **intelligibilità** 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).

Luca Mazzara@

29

Il coordinamento e la coerenza dei vari strumenti della programmazione

3. 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.

I caratteri della programmazione nel nuovo principio contabile



La programmazione nel nuovo principio contabile

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**.

Luca Mazzara@

32

Le cause ostative ad un corretto sviluppo del ciclo di programmazione

- 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 ostanto orientamento politico spinto verso decisioni aventi impatti "visibili" nel breve periodo;

Luca Mazzara@

33

Le cause ostative ad un corretto sviluppo del ciclo di programmazione

- un continuo spostamento previsto con *deroga* all'approvazione del bilancio: è quest'ultima 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.

Luca Mazzara@

34

I nuovi strumenti della programmazione

- 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 ad un orizzonte temporale almeno **triennale**.

Luca Mazzara@

35

I nuovi strumenti della programmazione

- Le previsioni di bilancio sono elaborate sulla base delle **linee strategiche** contenute nel documento unico di programmazione (osservando i principi contabili generali ed 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 ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenze.

Luca Mazzara@

36

Documento Unico di Programmazione

- a) il **Documento unico di programmazione (DUP)**, presentato al Consiglio, entro il 31 luglio di ciascun anno, per le conseguenti deliberazione
- 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.

Luca Mazzara@

37

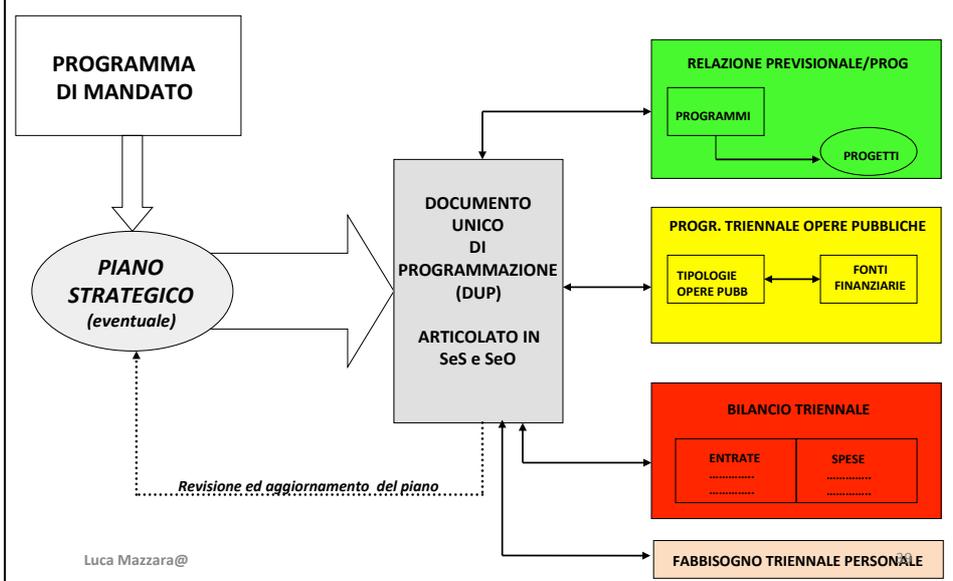
DUP: valenza informativa

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).

Luca Mazzara@

38

Il collegamento tra programma di mandato e gli strumenti di programmazione operativa "inclusi" nel DUP



Luca Mazzara@

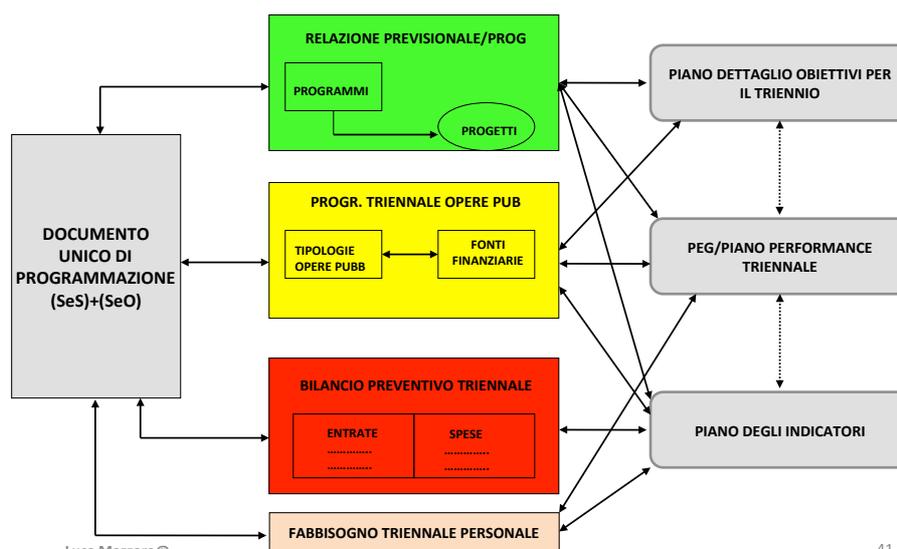
I documenti e i contenuti informativi inclusi nel DUP: le connessioni con la programmazione operativa

- Un volta definita ed 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.
- Al bilancio di previsione finanziario segue il **piano esecutivo/ piano della performance triennale** (anch'esso con previsioni di cassa per il primo anno).
- Il processo di programmazione di mandato seguirà pertanto la seguente nuova dinamica.

Luca Mazzara@

40

I documenti e i contenuti informativi "inclusi" nel DUP: le connessioni con la programmazione operativa



Luca Mazzara@

41

DUP: contenuti informativi

- Nello spirito del Legislatore, il documento unico di programmazione rappresenta lo strumento che permette al contempo l'attività di **guida strategica ed operativa** degli enti locali e consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative.
- 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 stata rappresentata dal debole raccordo tra le **scelte strategiche prioritarie** per l'amministrazione ad inizio mandato e le **ricadute decisionali** in termini operativi dimostrate da parte degli enti locali.

Luca Mazzara@

42

DUP: contenuti informativi

- Non a caso già con l'approvazione del D.l.vo 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, come è noto, intervenire il principio contabile n. 1 per gli enti locali per evidenziarne (seppur a titolo meramente indicativo) contenuti "minimali" e "articolazioni" informative.

Luca Mazzara@

43

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

Il piano generale di sviluppo comporta(va) il confronto delle **linee programmatiche** di cui al TUEL (art. 46, co. 3, TUEL) con le **reali possibilità operative** dell'ente ed esprime(va), 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).

Luca Mazzara@

44

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

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 necessità 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.

Luca Mazzara@

45

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

AREE TEMATICHE DI APPROFONDIMENTO INFORMATIVO	I contenuti "essenziali" del Piano generale di sviluppo secondo il Principio contabile n. 1
	<p>a. Fabbisogno finanziario e strutturale per l'espletamento dei servizi che non richiedono necessità di investimento da parte dell'ente</p> <p>b. Ulteriori possibilità di finanziamento con risorse correnti per l'espletamento dei servizi pur nel rispetto nei limiti delle possibilità di espansione</p> <p>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</p> <p>d. Disponibilità di mezzi straordinari</p> <p>e. Eventuali margini nella capacità di indebitamento residuale</p> <p>f. Costo delle operazioni finanziarie e relative possibilità di copertura</p> <p>dg. Compatibilità con le disposizioni del patto di stabilità interno</p>

Luca Mazzara@

46

La 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 nell'ultimo decennio di un simile documento di programmazione di mandato, 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).

Luca Mazzara@

47

Dai contenuti informativi del PGS a quelli portanti del DUP...

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 conviene che essa possa contemplare al proprio interno quelli che sono i contenuti informativi già inclusi nel **Piano generale di sviluppo**.

Luca Mazzara@

48

DUP: articolazione dei contenuti

Il DUP si compone di due sezioni: la **Sezione Strategica (SeS)** e la **Sezione Operativa (SeO)**.

- La **SeS** ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del **mandato amministrativo (e quindi 5 anni)**;
- La **SeO** pari a quello del **bilancio di previsione (pertanto triennale)**.

Luca Mazzara@

49

La Sezione strategica del DUP

- La Sezione Strategica sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato di cui all'art. 46 co. 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e individua, 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.

Luca Mazzara@

50

Contenuti informativi della Sezione strategica del DUP



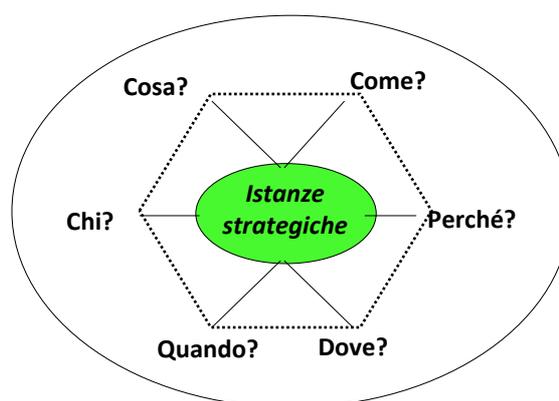
Luca Mazzara@

51

La definizione preventiva degli obiettivi strategici prioritari

- 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 (es. SWOT Analysis).

L'individuazione delle "istanze strategiche" concernenti l'ambiente esterno



L'utilizzo della Swot Analysis



Luca Mazzara@

54

La SWOT Analysis

- L'analisi **SWOT**, conosciuta anche come *Matrice TOWS*, è stata introdotta quale strumento da utilizzare per valutare i **punti di forza** (*Strengths*), i **punti di debolezza** (*Weaknesses*), le **opportunità** (*Opportunities*) e le **criticità** (*Threats*) di un progetto strategico concernente una data organizzazione aziendale, tramite un processo di analisi che riguarda sia l'**ambiente interno** (procedure) che **esterno** (effetti) di una organizzazione.

Luca Mazzara@

55

La SWOT analysis: il caso del Comune "X"

<p>PUNTI DI FORZA (da sviluppare):</p> <ul style="list-style-type: none"> • forte coesione sociale • Posizione geografica (costa, vicinanza alle vie di comunicazione) e climatica • Situazione economica ciclica • Clientela fidelizzata • Tradizione libraria • Economia diversificata (agricoltura, artigianato, micro industria turistica) 	<p>OPPORTUNITA' (da cogliere):</p> <p>la diversificazione dell'offerta turistica: interno pianeggiante, colline, turismo enogastronomico (vino e fagiolo nero), cultura, biblioteca vescovile snodo geografico e area di smistamento merci sviluppo porto turistico</p>
<p>DEBOLEZZE (da migliorare):</p> <ul style="list-style-type: none"> • afflusso estivo: traffico, rifiuti, servizi insufficienti • cambio generazionale scarso • scarse attrattive per i giovani • stagionalità delle presenze • problemi di ciclo economico dei mercati di sbocco del settore calzaturiero 	<p>MINACCE (da cui difendersi):</p> <ul style="list-style-type: none"> • concorrenza costa croata (costi più bassi) • inquinamento ambientale • livello rifiuti da smaltire non risolto • concorrenza nell'ambito artigianale (settore maturo)

L'inclusione del "gruppo ente locale" nel conseguimento degli obiettivi strategici

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.

La definizione e la relativa misurazione degli obiettivi strategici

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**.

Luca Mazzara@

58

La definizione e la relativa misurazione degli obiettivi strategici

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.

Luca Mazzara@

59

La definizione e la relativa misurazione degli obiettivi strategici

- 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.

Luca Mazzara@

60

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

Luca Mazzara@

Analisi strategica (quadro del contesto esterno) (1)

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.

Luca Mazzara@

62

Analisi strategica (quadro del contesto esterno) (2)

- 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 principali 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.

Luca Mazzara@

63

Analisi strategica (quadro del contesto esterno) (3)

- 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.

Luca Mazzara@

64

Analisi interna (contesto organizzativo interno) (1)

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.

Luca Mazzara@

65

Analisi interna (contesto organizzativo interno) (2)

- **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**;

Luca Mazzara@

66

Analisi interna (contesto organizzativo interno) (3)

- 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.

Luca Mazzara@

67

Il monitoraggio e le riformulazione annuale degli obiettivi strategici

- 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

Luca Mazzara@

68

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	Da aggiornare annualmente in relazione al mutare della dinamica delle variabile esogene
Analisi strategica interna	Realizzata	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, prevista adeguata motivazione delle cause di scostamento rispetto a quanto preventivato
Modalità di rendicontazione	Definite ed enunciate	Invariate

Luca Mazzara@

69

Quali strumenti di rendicontazione del mandato?

- 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**

Luca Mazzara@

70

La selezione 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 ed 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 che cassa**, si fonda su valutazioni di natura **economico-patrimoniale** e copre un arco temporale pari a quello del bilancio di previsione (triennale).

Luca Mazzara@

71

La selezione operativa (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.

Luca Mazzara@

72

La selezione operativa (SeO)

- 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**.

Luca Mazzara@

73

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 ed i relativi vincoli;

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

Luca Mazzara@

74

Sezione operativa: contenuti informativi minimali

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**.

Luca Mazzara@

75

Sezione operativa: la previsione delle entrate e delle spese



Luca Mazzara@

76

Articolazione della SeO: Parte I

- 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.

Luca Mazzara@

77

Articolazione della SeO: Parte I

- 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.

Luisa Vignola

78

Il monitoraggio annuale della dinamica degli obiettivi

- 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.

Luisa Vignola

79

Il ruolo cruciale del programma

- Il programma costituisce di fatto l'elemento fondamentale della struttura del sistema di bilancio e il perno intorno 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.

Luca Mazzara@

80

Il ruolo cruciale del programma

- **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.

Luca Mazzara@

81

Il ruolo cruciale del programma

- 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. **99 programmi coincidenti** con la struttura analitica di bilancio.

Luca Mazzara@

82

SeO: Parte Entrata

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 ed i relativi **vincoli**.

E' 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**.

Luca Mazzara@

83

Valutazione dei servizi 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**.

Luca Mazzara@

84

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.

Luca Mazzara@

85

La valutazione relativa all'indebitamento

VERIFICA DELLA CAPACITA' 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 fideiussione)
Importo impegnabile per interessi su nuovi mutui	Euro	1.842.910,33

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%

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.

Luca Mazzara@

86

Le analisi delle condizioni operative interne all'ente

L'analisi delle condizioni operative dell'ente costituisce il punto di partenza della 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**;

Luca Mazzara@

87

SeO: 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 amministrazione 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**.

Luca Mazzara@

88

Uno sguardo speciale al comportamento degli organismi gestionali esterni

- 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**.

Luca Mazzara@

89

Gli obiettivi di servizio e gestionali 2014 delle società partecipate "inclide" nel perimetro di applicazione del sistema dei controlli ex Dl. N.174/2012 convertito in Legge n.213/2013

RAVENNA HOLDING S.p.a.				
Rif. strategico	Obiettivo	Missione	Programma	Obiettivo operativo
1.2	Sostenibilità Governance interna	M01 SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE	P01 Gestione economica, finanziaria, Programmazione e provveditorato	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • 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 • 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 • Completare la predisposizione del modello organizzativo in attuazione della normativa sulla responsabilità amministrativa ex Dlgs n.231/2001, L.190/2012 (anticorruzione) e Dlgs n.33/2013 (trasparenza)

Luca Mazzara@

90

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 quali-quantitativo di una certa attività, o alla creazione di un nuovo servizio.

Luca Mazzara@

91

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.

Luca Mazzara@

92

Articolazione della SeO: Parte II

- 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**.
- Comprende la programmazione in materia di **lavori pubblici, personale e patrimonio**. La realizzazione dei lavori pubblici degli enti locali deve essere svolta in conformità ad 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.

Luca Mazzara@

93

Programmazione 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.

La programmazione del fabbisogno di personale

Gli organi di vertice degli enti sono tenuti ad 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.

La 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.

Luca Mazzara@

96

Altri strumenti di programmazione

- Nel DUP dovranno essere inseriti tutti quegli ulteriori strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'ente di cui il Legislatore potrà prevedere 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 - L. 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
Luca Mazzara@

97

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 decreto legislativo 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.

Luca Mazzara@

98

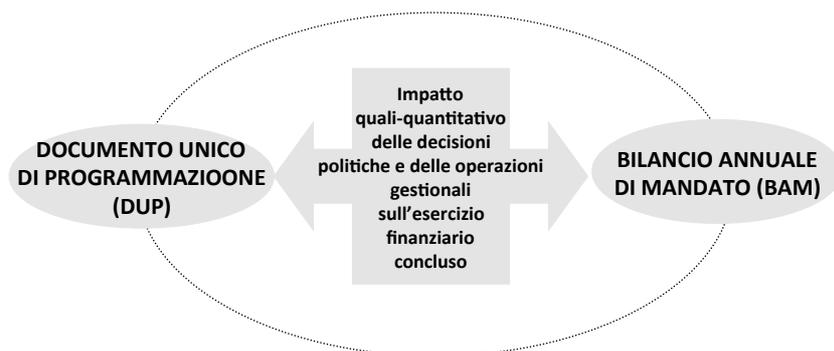
La valutazione della coerenza del DUP

- 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 ed immediata fonte di analisi di quanto realizzato da una data amministrazione durante lo svolgimento del proprio mandato.
- E' evidente che un'analisi maggiormente ampia in termini di contenuti e di riflessioni debba poi trovare legittimo spazio negli apposite documenti di rendicontazione sociale (preferibilmente da aggiornarsi con cadenza annuali) da pubblicarsi anche nella sezione "**Amministrazione Trasparente**" nell'ambito del sito web istituzionale.

Luca Mazzara@

99

La valutazione della coerenza tra le scelte incluse nel DUP e i risultati di mandato



Luca Mazzara@

100

Per eventuali approfondimenti del tema trattato....

- ➔ **L.Mazzara-F.Ravaldi**, *Pianificazione strategica e Location Intelligence. Analisi e strumenti di diagnosi preventiva*, I Corsi di Azienditalia, IPSOA, Milano, 2010, Lezione 1.
- ➔ **L.Mazzara**, *Pianificazione strategica e Location Intelligence. Formulazione delle strategia e sviluppo del piano*, I Corsi di Azienditalia, IPSOA, Milano, 2010, Lezione 2.
- ➔ **L.Mazzara**, *Il piano strategico nell'ente locale. Progettazione, sviluppo e strumenti di monitoraggio*, IPSOA, Milano, 2009, II edizione.
- ➔ **L.Mazzara**, *Documento unico di programmazione: valenza informativa e articolazione*, in i Corsi di Azienditalia, L'armonizzazione contabile e il nuovo sistema di bilancio degli enti locali, Lezione n.2/2014.
- ➔ **L.Mazzara**, *Il documento unico di programmazione (DUP). Linee guida per un efficace gestione degli enti locali*, EDK, Rimini, 2015 (ebook in corso di stampa).

Luca Mazzara@

101



**Conoscere, orientare, innovare:
una sfida attuale per il futuro sviluppo
del territorio**

Prima ed unica iniziativa formativa post lauream in Italia
XIII edizioni svolte; prossima edizione, a.a. 2015/16

www.mastercity.it

Luca Mazzara@

102

Per ulteriori approfondimenti del tema



- Corso di alta formazione universitaria in **Pianificazione e controllo strategico degli enti locali** (prima e unica esperienza in Italia, n.20 settimane di aula a frequenza alterna venerdì e sabato; sede Campus Forlì)
- <http://www.mastercity.it/i-corsi-di-alta-formazione/>

Luca Mazzara@

103

Per eventuali contatti...

Prof. Luca Mazzara

Scuola di Economia, Management e Statistica, Campus di Forlì, Alma Mater Studiorum Università di Bologna.

P.zza della Vittoria n.15, 47121 Forlì (FC)

Tel. 0543-374679 (dir.)-374144(fax)-374152 (segret. Master)

Email: luca.mazzara@unibo.it

Skype: **luca.mazzara**

Web: www.mastercity.it