

Armonizzazione contabile

Servizio di assistenza ai Comuni

IL PRINCIPIO DELLA PROGRAMMAZIONE

Prof. Riccardo Mussari

INDICE

Il principio della programmazione

I documenti della programmazione:

- DUP
- PEG

Il principio della programmazione

La programmazione nella riforma contabile

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

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

Programmare: significato

Programmare significa definire

- **cosa** si vuole realizzare (obiettivi o, in altri termini, performance attese)
- **come** ci si propone di farlo (mezzi), cioè con quali soluzioni finanziarie, organizzative e gestionali
- **quando** (tempi), in un periodo futuro, breve (fino ad un anno), medio (fino a tre anni) o lungo (oltre i tre anni).

Programmazione: processo

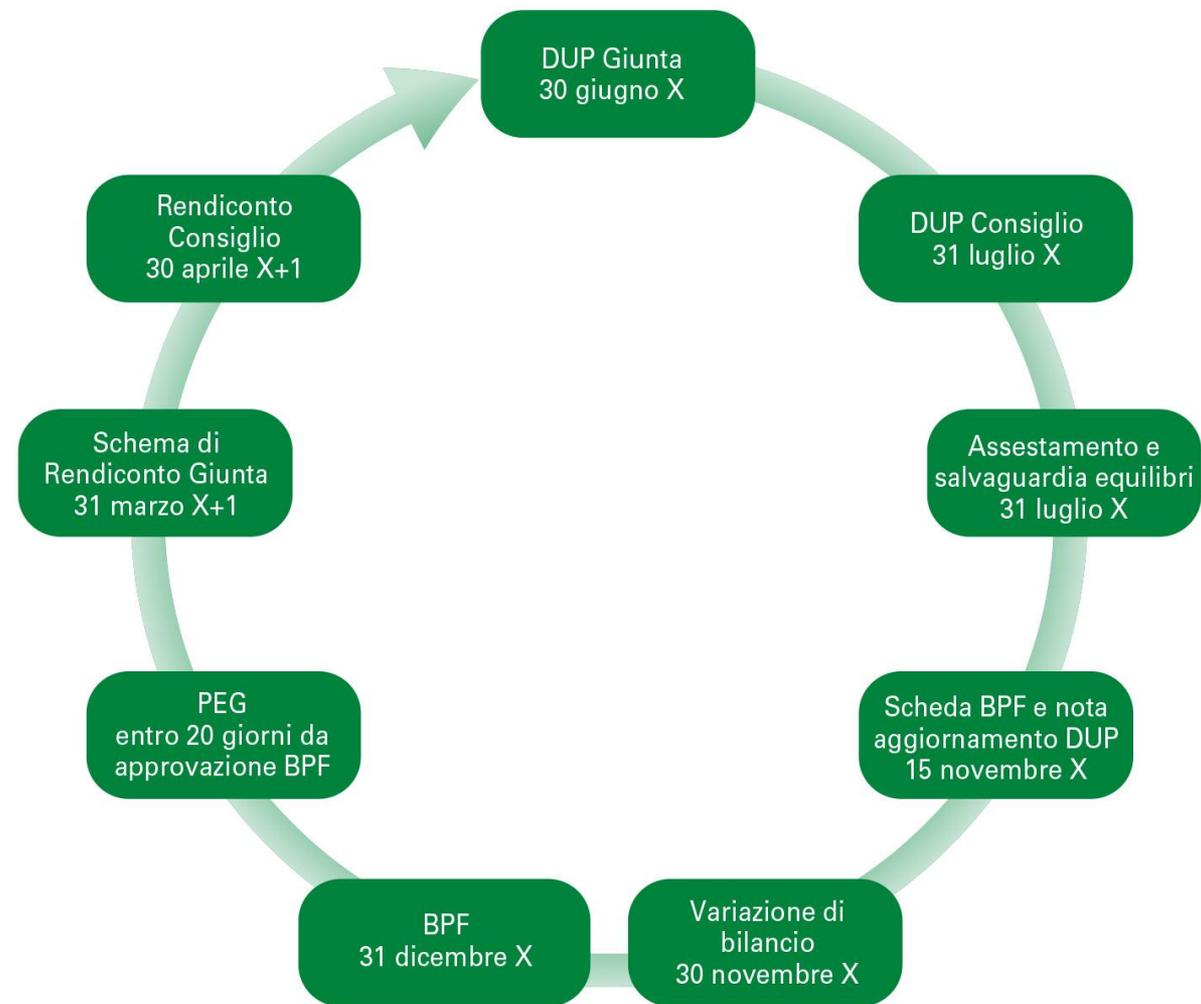
La programmazione è un processo iterativo, per aggiustamenti progressivi, che deve portare, una volta compiuto, a prefigurare una situazione di coerenza valoriale, qualitativa, quantitativa e finanziaria per guidare e responsabilizzare i comportamenti dell'amministrazione.

La programmazione è “nulla” senza controllo.

Programmazione e controllo ...

Nel principio applicato programmazione e controllo dei risultati costituiscono un “ciclo” continuo che si svolge ininterrottamente e nel corso del quale si devono, a precise scadenze, rilevare ed esaminare accuratamente i risultati realmente conseguiti per poi confermare e/o correggere le decisioni prese generando le opportune modifiche nei documenti di programmazione (nota di aggiornamento del DUP, variazioni di bilancio, variazioni del PEG).

Figura 1 Strumenti della programmazione



La programmazione nella riforma

Rendere più trasparente e veritiera la rappresentazione contabile della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'ente è, senza dubbio, la prima e irrinunciabile condizione da soddisfare affinché la funzione di programmazione si possa svolgere in modo efficace.

Nuovo principio di competenza finanziaria

L' introduzione del nuovo principio di competenza finanziaria obbliga a imputare a ogni esercizio solo le obbligazioni attive e passive che vengono a scadenza, fermo restando l' obbligo di rilevare tali obbligazioni nel momento in cui sorgono.

Immediata conseguenza



Il bilancio di previsione finanziaria (BPF) evidenzia per un periodo almeno triennale quante risorse saranno effettivamente disponibili in entrata e quante effettivamente esigibili in spesa e ne consente un reale coordinamento.

Il “programma” come unità di voto

L'individuazione del programma come unità di voto del BPF con una conseguente chiara distinzione fra “bilancio politico” e “bilancio gestionale” che, nel caso degli enti locali, resta il PEG.

Immediata conseguenza

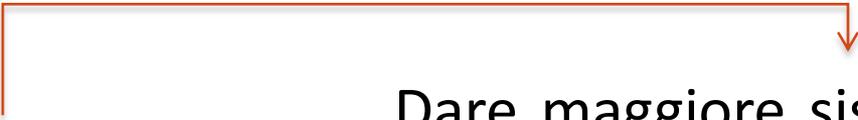


Tale scelta rafforza e sostanzia il contenuto della funzione d'indirizzo e controllo assegnata dalla legge al Consiglio e concentra il dibattito politico sulle strategie e i programmi dell'ente.

Riduzione numero documenti di programmazione

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

Immediata conseguenza



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

Programmazione strategica, operativa ed esecutiva

La “copertura” e l’integrazione di tutti gli ambiti di programmazione (strategica, operativa ed esecutiva) tramite i documenti di programmazione (DUP e PEG) che le amministrazioni devono predisporre con una semplificazione per gli enti con popolazione fino a 5.000 abitanti

Immediata conseguenza



Il processo di programmazione è integrale ed integrato, facilmente monitorabile e, se necessario, modificabile.

I documenti della programmazione:

- **DUP**
- **PEG**

DUP

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

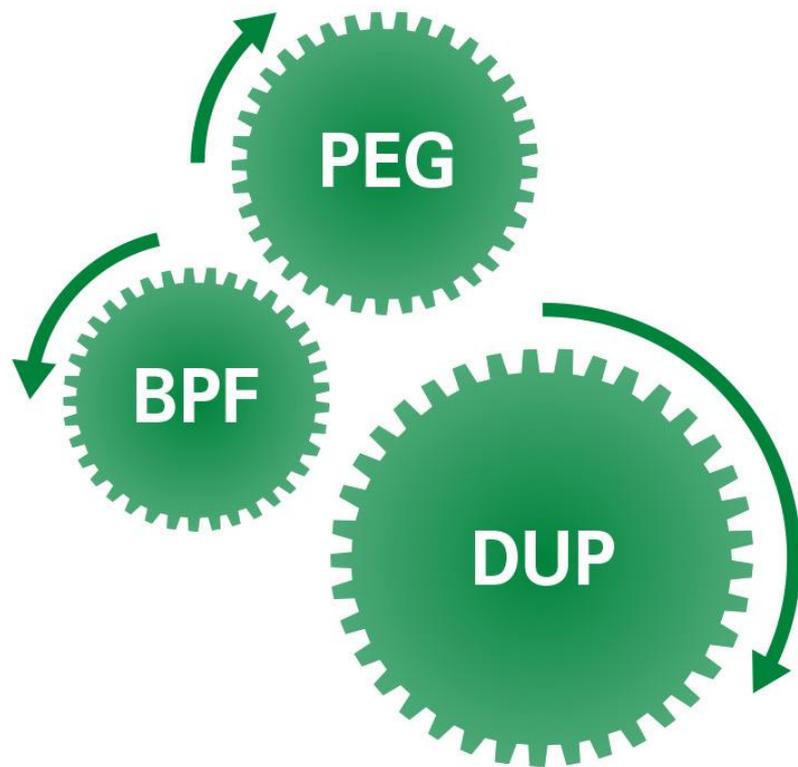
DUP

Il DUP ha, come documento fondamentale e imprescindibile della programmazione locale, una sua precisa e distinta identità rispetto al BPF e al PEG.

Il DUP, diversamente dalla vecchia Relazione previsionale e programmatica, non è un allegato del bilancio e costituisce presupposto indispensabile per l'approvazione del BPF.

È nel DUP che l'ente deve definire le linee strategiche su cui si basano le previsioni finanziarie contenute nel BPF. Conseguentemente, anche il contenuto del PEG deve essere coerente con il DUP oltre che con il BPF.

Figura 2 DUP, BPF e PEG

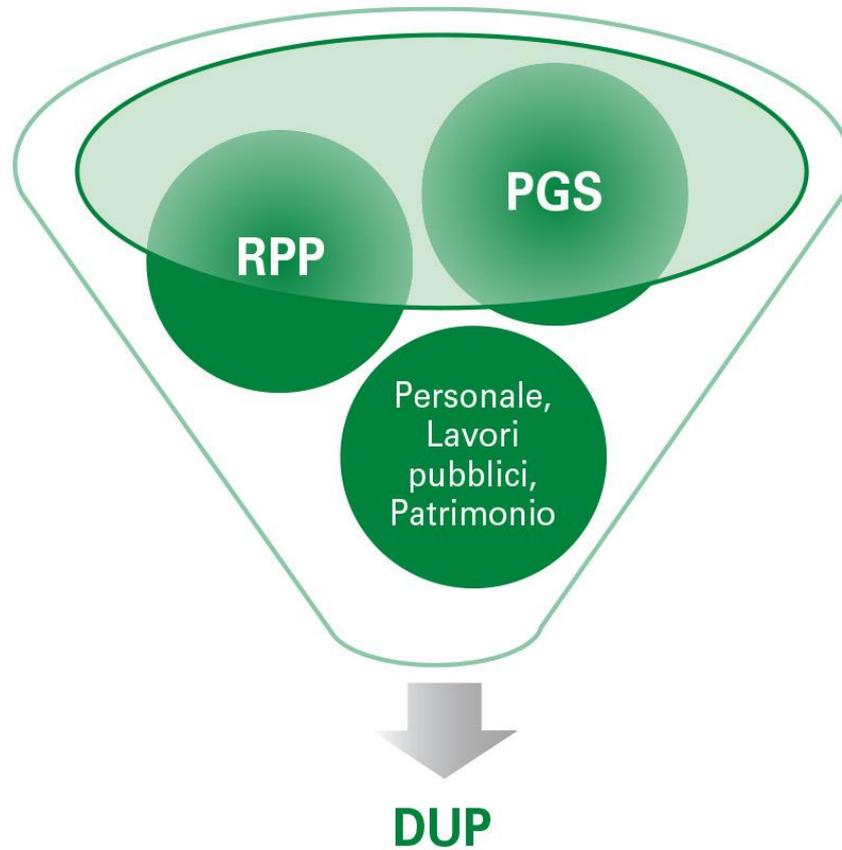


DUP e deliberazione organi politici

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

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

Figura 3 Dalla vecchia programmazione al DUP



DUP e linee di mandato

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

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

DUP: approvazione e variazione

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

DUP: approvazione e variazione

Ove nel corso dell'esercizio si renda necessario attuare nuovi investimenti o variare quelli già in atto, l'organo consiliare, fermo restando l'adempimento degli obblighi previsti dal TUEL, adotta la necessaria, variazione al BPF, adegua il DUP e, di conseguenza, le previsioni del bilancio degli esercizi successivi per la copertura degli oneri derivanti dall'indebitamento e per la copertura delle spese di gestione

DUP: composizione

Il DUP si articola in due Sezioni:

- sezione strategica
- sezione operativa.

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

DUP: Sezione Strategica (SeS)

Nel primo anno del mandato amministrativo devono essere individuati per ogni missione di bilancio, gli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato.

Gli obiettivi strategici devono essere definiti con riferimento all'ente nel suo insieme individuando, per ciascuno di essi, il contributo che è richiesto al gruppo amministrazione pubblica.

Figura 4 I contenuti programmatici della Ses



SeS: Obiettivi strategici

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

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

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

SeS: Obiettivi strategici

Condizioni esterne:

- obiettivi individuati dal Governo per il periodo considerato;
- valutazione corrente e prospettica della situazione socio-economica del territorio di riferimento e della domanda di servizi pubblici locali anche in considerazione dei risultati e delle prospettive future di sviluppo socio-economico;
- parametri economici essenziali utilizzati per identificare, a legislazione vigente, l'evoluzione dei flussi finanziari ed economici dell'ente e dei propri enti strumentali, segnalando le differenze rispetto ai parametri considerati nella Decisione di Economia e Finanza (DEF).

SeS: Obiettivi strategici

Condizioni interne:

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

DUP: Sezione Operativa (SeO)

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

Anche la SeO include il gruppo amministrazione pubblica.

DUP: SeO

Il principio assegna alla SeO i seguenti scopi:

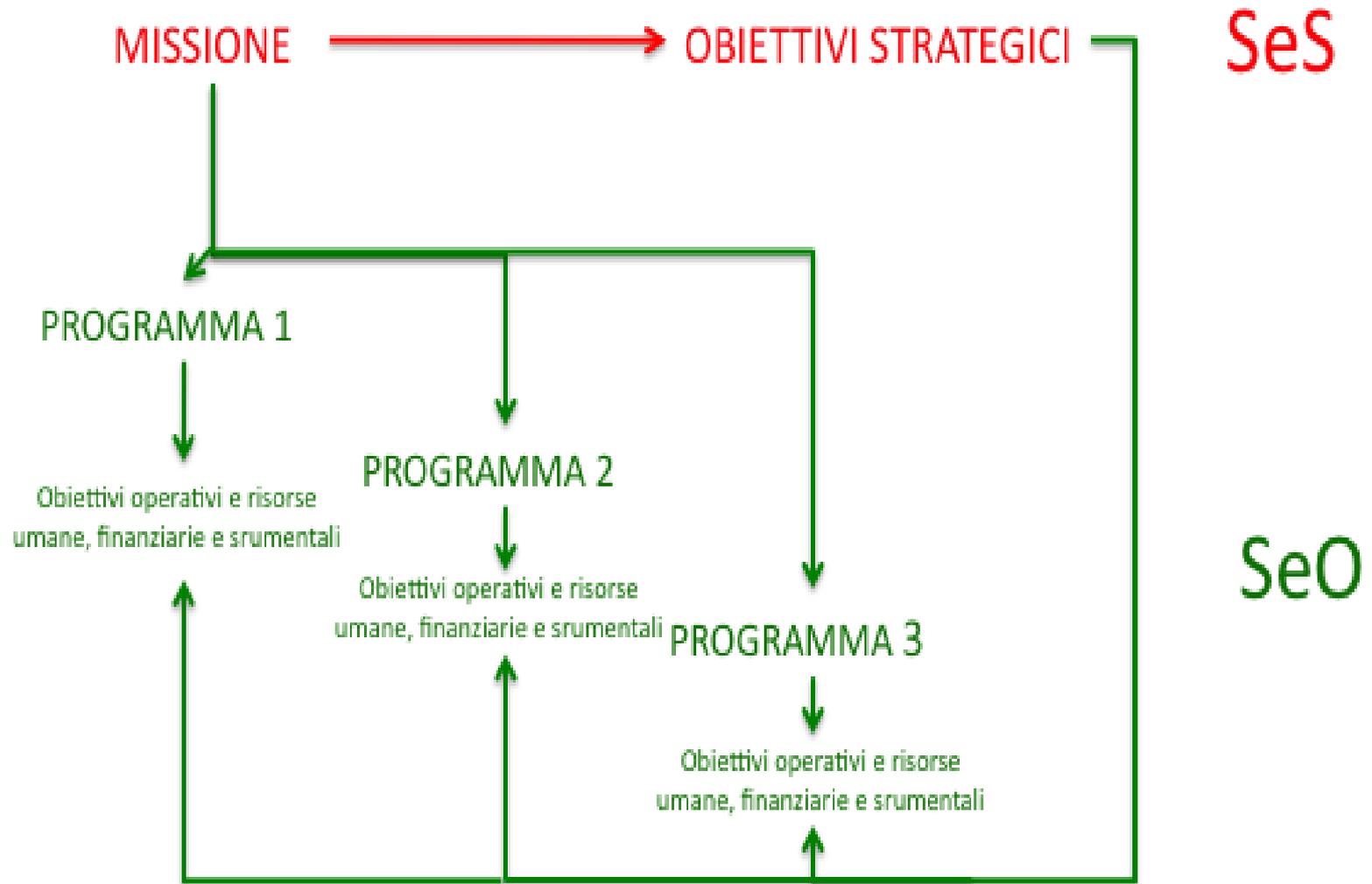
- definire, con riferimento all'ente e al gruppo amministrazione pubblica, gli obiettivi dei programmi all'interno delle singole missioni. Con specifico riferimento all'ente devono essere indicati anche i fabbisogni di spesa e le relative modalità di finanziamento;
- orientare e guidare le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta;
- costituire il presupposto dell'attività di controllo strategico e dei risultati conseguiti dall'ente, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi nell'ambito delle missioni e alla relazione al rendiconto di gestione.

DUP: SeO

A tal fine, la SeO individua:

- per ogni singola missione, i programmi che l'ente intende realizzare per conseguire gli obiettivi strategici definiti nella SeS,
- per ogni programma, e per tutto il periodo di riferimento del DUP, gli obiettivi operativi annuali da raggiungere e i contenuti finanziari, sia in termini di competenza che di cassa, della manovra di bilancio con un orizzonte temporale annuale e pluriennale.

Figura 5. SeS e SeO



DUP: SeO Parte 1

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

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

Per ogni programma, occorre individuare:

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

DUP: SeO Parte 2

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

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

DUP: sintesi

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

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

PEG

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

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

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

PEG: novità

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

Al riguardo, il PEG è redatto:

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

PEG: funzioni

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

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

PEG: predisposizione e approvazione

- La proposta di PEG alla Giunta è affidata al direttore generale e al segretario comunale nelle ipotesi di cui all'articolo 108, comma 4, TUEL, che si avvalgono della collaborazione dei dirigenti e dei responsabili dei servizi.
- Il PEG, deve essere approvato dalla Giunta entro 20 giorni dall'approvazione del BPF da parte del Consiglio.
- Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del TUEL e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel PEG.

PEG: contenuti minimi

La scelta ribadita di non definire il PEG nei dettagli e nella forma, lasciando questo compito all'autonomia dei singoli enti locali, non impedisce la definizione di contenuti minimi.

Nel PEG devono essere specificatamente individuati gli obiettivi esecutivi dei quali occorre dare rappresentazione in termini di processo e di risultati attesi. Pertanto, il PEG deve rappresentare tanto gli obiettivi gestionali che gli indicatori idonei a monitorarne il grado di conseguimento.

Il PEG, inoltre, deve assicurare un collegamento con la struttura organizzativa dell'ente e con l'articolazione della spesa per programmi.

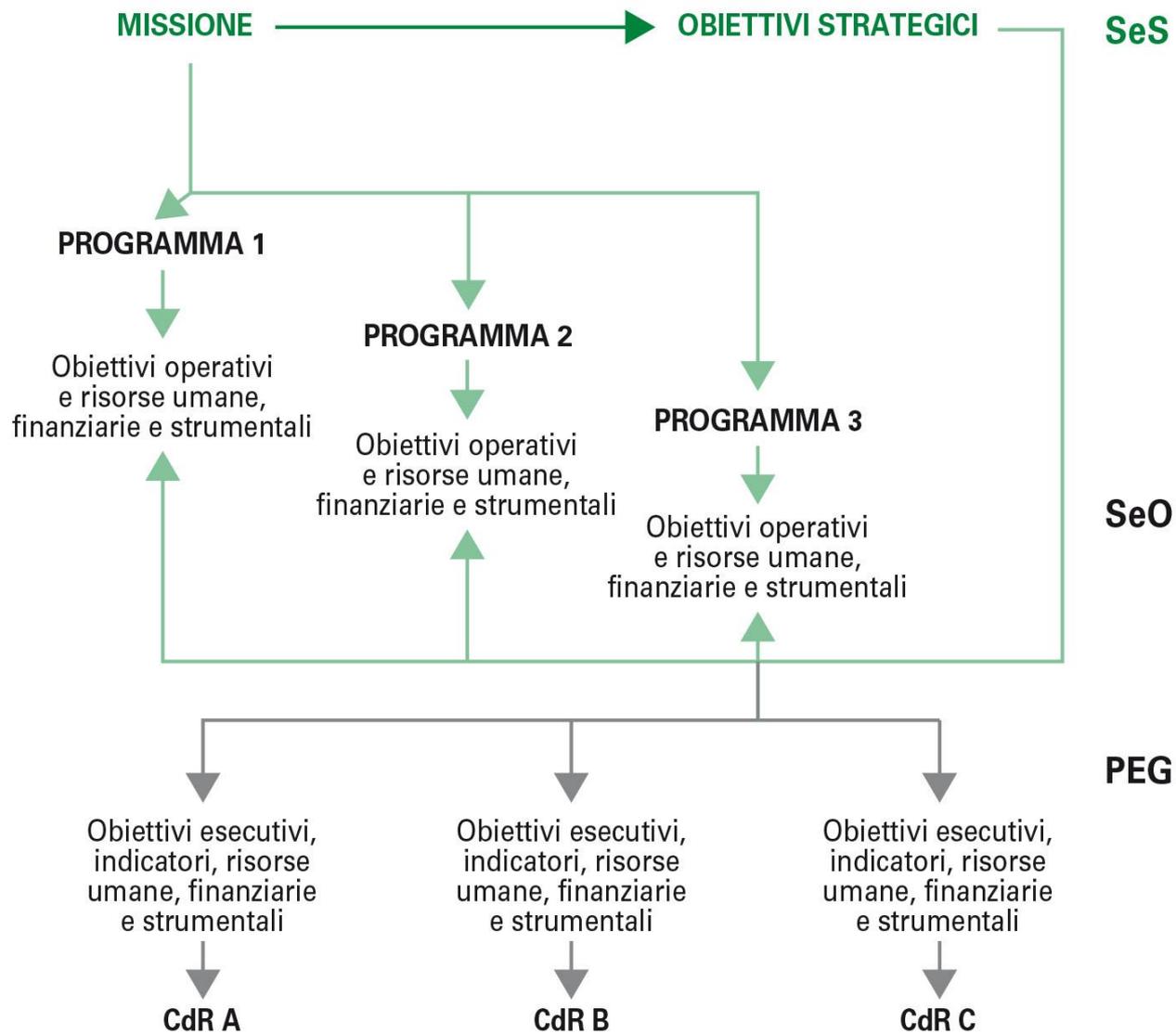
PEG: contenuti minimi

La struttura del PEG deve essere predisposta in modo tale da rappresentare l'effettiva struttura organizzativa dell'ente per centri di responsabilità (CdR) individuando per ogni obiettivo o insieme di obiettivi appartenenti allo stesso programma un unico dirigente responsabile.

Le risorse finanziarie assegnate per ogni programma definito nel SeO del DUP sono destinate col PEG, insieme a quelle umane e strumentali, ai singoli dirigenti/responsabili dei servizi per la realizzazione degli specifici obiettivi di ciascun programma.

Nel PEG le risorse finanziarie devono essere destinate agli specifici obiettivi facendo riferimento al quarto livello di classificazione del piano dei conti finanziario.

Figura 6 Dalla SeS al PEG



Esempio 1

Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia - OBIETTIVO STRATEGICO

N.	Ambito strategico	Ambito d'azione	Obiettivo strategico	Stakeholder finali	Eventuale contributo G.A.P. (Gruppo Amministr. Pubblica)	Orizzonte temporale (anni)	Inserimento sezione operativa DUP SI/NO
	La città solidale: Cittadini e benessere comunitario	Cittadini che crescono - Minori e famiglie	Supportare le famiglie con figli piccoli	Genitori lavoratori Minori	Fondazione YYY	2014/2015	si

Azioni già poste in essere:

Missione 12 - Programma 05: Interventi per le famiglie - OBIETTIVO OPERATIVO

N.	Obiettivo strategico	Stakeholder finali	Obiettivo operativo	Descrizione sintetica	Durata	Indicatori	Responsabile politico	Responsabile gestionale	Eventuali altri settori coinvolti nella realizzazione dell'obiettivo
	Supportare le famiglie con figli piccoli	Genitori lavoratori Minori	Incrementare il servizio di babysitteraggio	Ampliamento dell'offerta di "babysitteraggio" a favore delle famiglie con genitori lavoratori e figli piccoli	1/1/2014 31/12/2015	Incremento del 10% dell'offerta di attività di babysitteraggio accreditata dal Comune, in termini di monte ore annuale	Assessore alle politiche per la famiglia, la persona e la sanità	Responsabile settore Servizi sociali e politiche per la famiglia	Settore Prima infanzia

Nel PEG 2014, l'obiettivo operativo del DUP: sarà affidato al responsabile del centro di costo 3402 Minori del settore Servizi sociali e politiche per la famiglia; sarà declinato in fasi attuative e corrispondenti tempi di realizzazione previsti; saranno dettagliate le fasi attribuite al settore Servizi sociali (= responsabile finale dell'obiettivo) e quelle attribuite al settore Prima infanzia, che collabora alla realizzazione dell'ob.

Le fasi affidate al settore che collabora potranno costituire un obiettivo di PEG specifico del settore Prima infanzia: sarà individuato l'indicatore o gli indicatori di risultato, che potranno coincidere con l'indicatore dell'obiettivo operativo, oppure rappresentare un ulteriore dettaglio.

Esempio 2

Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente - OBIETTIVO STRATEGICO

N.	Ambito strategico	Ambito d'azione	Obiettivo strategico	Stakeholder finali	Eventuale contributo G.A.P. (Gruppo Amministr. Pubblica)	Orizzonte temporale (anni)	Inserimento sezione operativa DUP SI/NO
	La città sostenibile: dalle emergenze al risanamento, allo sviluppo	Inquinamento delle acque, del suolo e insediamenti produttivi potenzialmente dannosi	Messa in sicurezza e bonifica dei siti inquinati	Cittadini	Società XXXX	2013/2018	si

Azioni già poste in essere:

Missione 09 - Programma 02 Tutela, valorizzazione e recupero ambientale - OBIETTIVO OPERATIVO

N.	Obiettivo strategico	Stakeholder finali	Obiettivo operativo	Descrizione sintetica	Durata	Indicatori	Responsabile politico	Responsabile gestionale	Eventuali altri settori coinvolti nella realizzazione dell'obiettivo
	Messa in sicurezza e bonifica dei siti inquinati	Cittadini	Realizzazione delle bonifiche delle pertinenze	Attuare l'iter di bonifica delle pertinenze scolastiche di concerto con tutti i soggetti interessati	31/12/201 (*)	Esecuzione degli interventi di bonifica secondo l'iter procedurale	Assessore all'Ambiente e alla Protezione Civile	Responsabile del Settore ambiente ed ecologia	Responsabile del settore Diritto allo studio, politiche giovanili e rapporti con l'università

(*) L'ulteriore estensione al 31/12/2018 sarà indicata nel DUP 2016/2018

Nel PEG 2014, l'obiettivo operativo del DUP sarà: affidato al responsabile del centro di costo 3301 Ambiente del settore Ambiente, cave e protezione civile; declinato in "Bonifica della scuola Deledda" con la definizione di fasi attuative e corrispondenti tempi di realizzazione previsti; saranno dettagliate le fasi attribuite al settore Ambiente (=responsabile finale dell'obiettivo) e quelle eventualmente attribuite al settore Diritto allo studio, politiche giovanili e rapporti con l'università; sarà individuato l'indicatore o gli indicatori di risultato, che potranno coincidere con l'indicatore dell'obiettivo operativo, oppure rappresentare un ulteriore dettaglio.