

LA SEZIONE OPERATIVA (SeO)

La SeO ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli **obiettivi strategici** fissati nella SeS del DUP.

La Sezione operativa del documento unico di programmazione è redatta, **per il suo contenuto finanziario, per competenza e cassa**, si fonda su **valutazioni di natura economico-patrimoniale** e copre un **arco temporale pari a quello del bilancio di previsione (3 anni)**. La SeO supporta il processo di previsione per la predisposizione della manovra di bilancio.

TERZO LIVELLO DI PROGRAMMAZIONE

La SeO individua, **per ogni singola missione, I PROGRAMMI** che l'ente intende realizzare per conseguire gli obiettivi strategici definiti nella SeS.

QUARTO LIVELLO DI PROGRAMMAZIONE

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.

VERIFICA DELLE CONDIZIONI INTERNE IN TERMINI ATTUALI E PROSPETTICI

Con riferimento alle condizioni interne, l'analisi strategica richiede, almeno, l'approfondimento dei seguenti profili con riferimento al periodo di mandato (5 anni):

- 1. Organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali tenuto conto dei fabbisogni e dei costi standard.**
- 2. Indirizzi generali di natura strategica relativi alle risorse e agli impieghi e sostenibilità economico finanziaria attuale e prospettica.** A tal fine, devono essere di specifico approfondimento:
 - 1. la realizzazione delle opere pubbliche** con indicazione dei riflessi sulla spesa corrente;
 - 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;**
 - 9. gli equilibri della situazione corrente e generali ed i relativi equilibri in termini di cassa.**
 - 10. Disponibilità e gestione delle risorse umane** con riferimento alla **struttura organizzativa** 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.**

LA SEZIONE STRATEGICA (SeS)

PRIMO LIVELLO DI PROGRAMMAZIONE

La SeS sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento: **GLI INDIRIZZI STRATEGICI DELL'ENTE**.

In particolare, la sezione individua, **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.**

Nella SeS 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.

SECONDO LIVELLO DI PROGRAMMAZIONE

Nel 1° anno del mandato amministrativo, **individuati gli indirizzi strategici, sono definiti, per ogni missione, GLI OBIETTIVI STRATEGICI** da perseguire entro la fine del mandato.

L'individuazione degli obiettivi strategici consegue a 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.

DUP

Documento Unico di Programmazione

SES —> per missioni
Obiettivi strategici

SEO —> per programmi
Obiettivi operativi

IL DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE DEGLI ENTI LOCALI (DUP)

Entro il 31 luglio di ciascun anno la Giunta presenta al Consiglio **il Documento Unico di Programmazione (DUP)**, che 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**.

Il DUP è lo strumento che permette l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali.

Il DUP costituisce, nel rispetto del **principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio**, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione.

Il DUP si compone di due sezioni:

1. **LA SEZIONE STRATEGICA (SeS)** con un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo: **5 anni**.
2. **LA SEZIONE OPERATIVA (SeO)** con un orizzonte temporale pari a quello del bilancio di previsione: **3 anni**

GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE DEGLI ENTI STRUMENTALI

PER GLI ENTI STRUMENTALI IN CONTABILITÀ FINANZIARIA:

1. **Il Piano delle attività o Piano programma**, di durata **almeno triennale**, definito in coerenza con le indicazioni dell'ente capogruppo;
2. **il bilancio di previsione almeno triennale.**
3. **Il bilancio gestionale o il piano esecutivo di gestione.**
4. **le variazioni di bilancio;**
5. **Il piano degli indicatori di bilancio.**
6. **il rendiconto sulla gestione, entro il 30 aprile** dell'anno successivo all'esercizio di riferimento, conclude il sistema di bilancio degli enti strumentali in contabilità finanziaria.

PER GLI ENTI STRUMENTALI IN CONTABILITÀ CIVILISTICA:

1. **il Piano delle attività o Piano programma**, di durata **almeno triennale**, definito in coerenza con le indicazioni dell'ente capogruppo.
2. **il budget economico almeno triennale.**
3. **le eventuali variazioni al budget economico;**
4. **il piano degli indicatori di bilancio**
5. **Il bilancio di esercizio, da approvarsi entro il 30 aprile** dell'anno successivo all'esercizio di riferimento, conclude il sistema di bilancio degli enti strumentali.

GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DEGLI ENTI LOCALI SONO:

1. **il Documento unico di programmazione (DUP)**, presentato al Consiglio, **entro il 31 luglio di ciascun anno**, che, per gli enti in sperimentazione, sostituisce la relazione previsionale e programmatica;
2. **l'eventuale nota di aggiornamento del Documento unico di programmazione (DUP)**, da presentare **al Consiglio entro il 15 novembre** di ogni anno,;
3. **lo schema di delibera del bilancio di previsione finanziario**, da presentare al Consiglio **entro il 15 novembre di ogni anno**;
4. **il piano esecutivo di gestione e delle performances** approvato dalla **Giunta entro 10 giorni dall'approvazione del bilancio** ;
5. **il piano degli indicatori di bilancio presentato al Consiglio** unitamente al bilancio di previsione e al rendiconto o **entro 30 giorni dall'approvazione di tali documenti**;
6. **lo schema di delibera di assestamento del bilancio**, comprendente lo stato di attuazione dei programmi e **il controllo della salvaguardia degli equilibri di bilancio**;
7. **le variazioni di bilancio**;
8. **lo schema di rendiconto sulla gestione**, che conclude il sistema di bilancio dell'ente, da approvarsi entro **il 30 aprile** dell'anno successivo all'esercizio di riferimento. **Il rendiconto comprende anche la gestione dei propri organismi strumentali**. In alternativa, gli enti in sperimentazione possono allegare **il rendiconto consolidato**.

GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DELLE REGIONI SONO I SEGUENTI:

1. **entro il 30 giugno** di ciascun anno la Giunta regionale presenta al Consiglio il **Documento di economia e finanza regionale (DEFR)** per le conseguenti deliberazioni;
2. **la Nota di aggiornamento del DEFR**, da presentare al Consiglio **entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale** per le conseguenti deliberazioni e comunque non oltre la data di presentazione sul disegno di legge di bilancio;
3. **il disegno di legge di stabilità regionale**, da presentare al Consiglio **entro il 31 ottobre** di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato;
4. **il disegno di legge di bilancio**, da presentare al Consiglio **entro il 31 ottobre** di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato;
5. **il piano degli indicatori di bilancio**, approvato dalla giunta **entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e dall'approvazione del rendiconto** e comunicato al Consiglio;
6. **il disegno di legge di assestamento del bilancio**, presentato al Consiglio **entro il 30 giugno** di ogni anno;
7. gli eventuali disegni di **legge di variazione di bilancio**;
8. gli eventuali disegni di **legge collegati alla manovra di bilancio**, da presentare al Consiglio entro il mese di gennaio di ogni anno;
9. gli specifici **strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali** e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.
10. **Il rendiconto della gestione** conclude il sistema di bilancio, da approvarsi **entro il 30 aprile** dell'anno successivo all'esercizio di riferimento.

IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DELLO STATO E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificata e integrata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39 al fine di garantire la piena integrazione tra il ciclo di programmazione nazionale e quello europeo , dedica alla

“PROGRAMMAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA”

il titolo terzo e prevede che tutte le amministrazioni pubbliche devono conformare l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa al metodo della programmazione.

COORDINAMENTO E COERENZA DEI DOCUMENTI DI BILANCIO

IL PRINCIPIO DI COERENZA

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

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.**

Il principio è applicato solo a quei documenti di natura finanziaria che compongono il sistema di bilancio di ogni pubblica amministrazione che adotta la contabilità finanziaria, ed attua il contenuto autorizzatorio degli stanziamenti del bilancio di previsione.

LETTURA NON SOLO CONTABILE DEI DOCUMENTI

Per assicurare che la programmazione svolga appieno le proprie funzioni: politico-amministrativa, economico-finanziaria ed informativa, occorre dare rilievo alla chiarezza e alla precisione delle finalità e degli obiettivi di gestione, alle risorse necessarie per il loro conseguimento e alla loro sostenibilità economico-finanziaria, sociale ed ambientale.

Pertanto, in fase di programmazione, assumono particolare importanza:

IL PRINCIPIO DELLA COMPENSIBILITÀ

finalizzato a fornire un'omogenea informazione nei confronti dei portatori di interesse e

IL PRINCIPIO DELLA COMPETENZA FINANZIARIA

che costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni).

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 **va al di là, quindi, del carattere “autorizzatorio” del bilancio di previsione** e significa, per ciascuna amministrazione, **porre attenzione a:**

- a) **affidabilità e incisività delle politiche e dei programmi,**
- b) **chiarezza degli obiettivi,**
- c) **corretto ed efficiente utilizzo delle risorse.**

CONTENUTI DELLA PROGRAMMAZIONE

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

1. **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 (il cd gruppo amministrazioni pubblica);
2. **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.

I risultati riferiti alle finalità sono rilevabili nel medio periodo **e sono espressi in termini di impatto atteso sui bisogni esterni** quale effetto dell'attuazione di politiche, programmi ed eventuali progetti.

PRINCIPIO DI COMPRENSIBILITÀ DELLA PROGRAMMAZIONE

Nel rispetto del **principio di comprensibilità**, i documenti della programmazione esplicitano con chiarezza, il 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**.

FINALITÀ DELLA RIFORMA DI PROGRAMMAZIONE

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

- a) **conoscere**, relativamente a missioni e programmi di bilancio, i risultati che l'ente si propone di conseguire,
- b) **valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati** al momento della rendicontazione.

L'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione è **prova della affidabilità e credibilità dell'ente**.

PUNTI FERMI DELLA PROGRAMMAZIONE

Rafforzamento della fase di programmazione strettamente correlata al nuovo principio di competenza potenziata:

1. **“La programmazione è il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando 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.**
2. **Il processo di programmazione si svolge nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie e tenendo conto della possibile evoluzione della gestione dell’ente, richiede il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle forme e secondo le modalità definite da ogni ente, si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto a programmi e piani futuri riferibili alle missioni dell’ente.**
3. **Attraverso l’attività di programmazione le amministrazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e ne condividono le conseguenti responsabilità.”**

PRINCIPIO DELLA COMPETENZA FINANZIARIA POTENZIATA

Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario **le spese** per le quali non sia venuta a scadere nello stesso esercizio finanziario la relativa obbligazione giuridica.

In ogni caso, **per l'attività di investimento** che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, deve essere dato specificamente atto - al momento dell'attivazione del primo impegno - di aver predisposto la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa dell'investimento.

La copertura finanziaria delle spese di investimento è costituita da risorse accertate esigibili nell'esercizio in corso di gestione o la cui esigibilità è nella piena discrezionalità dell'ente o di altra pubblica amministrazione, dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione o di una legge di autorizzazione all'indebitamento.

Inoltre, in sede di provvedimento di salvaguardia degli equilibri di bilancio e anche di provvedimento di assestamento generale di bilancio, è necessario dare atto del rispetto degli equilibri di bilancio non solo per la gestione di competenza e la gestione dei residui, ma altresì dell'equilibrio delle successive annualità contemplate dal bilancio pluriennale.

PRINCIPIO DELLA COMPETENZA FINANZIARIA POTENZIATA

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

Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. E' in ogni caso, fatta salva la piena copertura finanziaria degli impegni di spesa giuridicamente assunti a prescindere dall'esercizio finanziario in cui gli stessi sono imputati.

Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario **le entrate** per le quali non sia venuto a scadere nello stesso esercizio finanziario il diritto di credito. E' esclusa categoricamente la possibilità di accertamento attuale di entrate future in quanto ciò darebbe luogo ad un'anticipazione di impieghi (ed ai relativi oneri) in attesa dell'effettivo maturare della scadenza del titolo giuridico dell'entrata futura, con la conseguenza di alterare gli equilibri finanziari dell'esercizio finanziario.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE

DELIBERA 23 DEL 14 OTTOBRE 2013

In tale contesto la Sezione delle autonomie ha fornito **indicazioni agli organi di revisione degli enti locali sulle verifiche da effettuare**, durante l'esercizio provvisorio, con riferimento a profili di particolare criticità e rilevanza, che finiscono per riguardare anche la sana gestione finanziaria degli enti: Controllo a salvaguardia degli equilibri della gestione 2013, Equilibri di cassa, Patto di stabilità interno, Altri vincoli di finanza pubblica, Continuità della gestione, Debiti fuori bilancio e passività potenziali.

La Sezione ha segnalato, infine, l'esigenza che le competenti amministrazioni centrali (Ministero dell'Economia e delle Finanze; Ministero dell'Interno) **adottino ogni utile iniziativa per evitare il ripetersi di un patologico prolungamento dell'esercizio provvisorio** che, di fatto, vanifica il ruolo stesso del bilancio preventivo ed espone gli enti locali al rischio di negativi esiti gestionali.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE

DELIBERA 23 DEL 14 OTTOBRE 2013

Alla proroga del termine può conseguire il **ritardo nella determinazione delle aliquote di tributi** locali e delle tariffe e ciò può creare problemi ai cittadini ed alle imprese.

Il rinvio nell'approvazione degli atti impositivi, oltre a provocare possibili **accavallamenti di scadenze, con conseguenti aggravii finanziari per i cittadini**, determina anche **notevoli ritardi nella riscossione delle entrate di competenza** e rende ancora **più onerosa la gestione delle spese**, sotto il profilo dell'osservanza dei termini di pagamento dei debiti stabiliti dalla legislazione comunitaria.

Pur nel contesto dell'esercizio provvisorio la Corte dei Conti sostiene che è assolutamente necessario **procedere alla sostanziale salvaguardia degli equilibri di bilancio** in corso d'anno, in ossequio all'immanente **principio del pareggio finanziario**.

Una gestione protratta dell'esercizio provvisorio - se non accompagnata da comportamenti ispirati al principio di prudenza - può produrre disavanzi di gestione, ostacolare l'emersione di debiti fuori bilancio e facilitare la formazione di ulteriori oneri latenti.

Il negativo impatto di un prolungato esercizio provvisorio sugli equilibri dei conti degli enti locali rischia di riverberarsi sull'intera finanza pubblica e di incidere sull'osservanza, da parte del nostro Paese, dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE

DELIBERA 23 DEL 14 OTTOBRE 2013

La Corte dei conti (Sezione delle autonomie) ha esaminato, le problematiche connesse **all'anomalo slittamento al 30 novembre p.v. del termine per l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2013.**

Il bilancio di previsione, ai sensi dell'art. 151 del TUEL (d.lgs. n. 267/2000), **dovrebbe essere deliberato entro il 31 dicembre** dell'anno precedente a quello di riferimento. **Tale termine è stato sistematicamente differito – con ritardo sempre maggiore – negli ultimi anni.**

Il reiterato spostamento dei termini per l'approvazione del bilancio di previsione inficia il principio della programmazione di bilancio e frustra le possibilità di attuare manovre incisive di correzione, **con riflessi di stridente contrasto** sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica, **rendendo l'esercizio provvisorio evenienza «ricorrente» piuttosto che «eccezionale».**

D'altra parte **il rinvio non garantisce l'esigenza di preservare gli equilibri di bilancio;** il differimento del termine non impedirebbe, comunque, agli enti locali di approvare un "bilancio provvisorio", da incentrare sui **principi contabili della prudenza, dell'attendibilità e della coerenza.**

ELENCO PROVVISORIO ENTI TOSCANI

Sono ben **13 Province, 370 Comuni e 5 Unioni di Comuni** gli enti che sono stati ammessi a partecipare al terzo esercizio di sperimentazione dei sistemi contabili, tra cui in toscana:

PROVINCE DELLA TOSCANA:

	DENOMINAZIONE
1	LIVORNO

COMUNI DELLA TOSCANA

	DENOMINAZIONE	PROVINCIA DI APPARTENENZA
1	ANGHIARI	AREZZO
2	AREZZO	AREZZO
3	CASTELLINA MARITTIMA	PISA
4	CHIUSI	SIENA
5	GREVE IN CHIANTI	FIRENZE
6	MONTEVARCHI	AREZZO
7	RIGNANO SULL'ARNO	FIRENZE
8	SAN CASCIANO IN VAL DI PESA	FIRENZE
9	SAN GIMIGNANO	SIENA
10	SESTO FIORENTINO	FIRENZE
11	STAZZEMA	LUCCA
12	TERRANUOVA BRACCIOLINI	AREZZO
13	VAGLIA	FIRENZE
14	VICCHIO	FIRENZE
15	VOLTERRA	PISA
16	SANTACROCE	PISA
17	POMARACE	PISA
18	PISTOIA	PISTOIA