



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

FONDO
INNOVAZIONE
SOCIALE

Gli strumenti di programmazione del bilancio di previsione e la contabilizzazione dei progetti FIS

Dall'analisi condotta sul questionario inviato dai Comuni ammessi all'intervento 1, la totalità degli enti che lo hanno verificato, individuano, tra gli outcome payer del progetto, il Comune capofila stesso.

A tale verifica, però, non è ancora seguita un'analisi dettagliata sulle modalità necessarie per far emergere i risparmi (intesi sia come maggiori entrate, sia come minori spese) e, conseguentemente, la loro esatta quantificazione e il successivo utilizzo.

La maggioranza degli intervistati, poi, dichiara di non aver previsto una integrazione fra le evidenze emergenti dal ciclo dell'impatto e gli strumenti di programmazione economico-finanziaria dell'ente e, segnatamente, nel Documento Unico di programmazione (d'ora in poi DUP) e nel Piano Esecutivo di Gestione (d'ora in avanti PEG).

Si evidenzia che, pur non essendo il progetto in fase di esecuzione, gli strumenti di programmazione degli enti locali, secondo i principi contabili, generali ed applicati, approvati con il decreto legislativo n. 118 del 2011, individuano nel DUP il primo strumento di programmazione 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 e si compone di due sezioni: la Sezione Strategica (SeS) e la Sezione Operativa (SeO). La prima ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, la seconda pari a quello del bilancio di previsione. La SeO, nello specifico, 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.

La definizione degli obiettivi dei programmi che l'ente intende realizzare deve avvenire in modo coerente con gli obiettivi strategici definiti nella SeS.

È fondamentale, quindi, già in fase di studio di fattibilità, individuare in quale missione e programma del bilancio dell'ente è inserito il progetto. Il principio applicato della programmazione (all. A/1 del decreto legislativo n. 11872011) impone, infatti, che 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.

Per fare alcuni esempi di rappresentazione nel DUP del progetto ammesso al finanziamento, la Ses dovrebbe rendere evidente:

- Se presente, quale contributo è previsto da parte del G.A.P. (gruppo amministrazione pubblica)?
- Quali altri settori coinvolti sono stati individuati nell'attuazione del progetto?
- Se istituito, il centro di responsabilità e il responsabile referente del progetto

In riferimento alla sezione operativa:

- Quali indicatori sono stati inseriti;
- gli stakeholder finali del progetto individuati;
- i soggetti coinvolti nel partenariato.

I progetti presentati e approvati nella prima fase, tanto più in quanto accompagnati da trasferimenti già erogati, che rispondono a bisogni emergenti a cui si prevede di dare una risposta, devono trovare una rappresentazione nel principale strumento di programmazione dell'ente locale.

I caratteri qualificanti della programmazione propri dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni pubbliche sono, infatti:

- la valenza pluriennale del processo;
- la lettura non solo contabile dei documenti nei quali le decisioni politiche e gestionali trovano concreta attuazione;
- la coerenza ed interdipendenza dei vari strumenti della programmazione.

La programmazione operativa, rappresentata dal PEG nell'ordinamento degli enti locali, ha il principale scopo di riportare il progetto ad un collegamento con:

- la struttura organizzativa dell'ente, tramite l'individuazione dei responsabili della realizzazione degli obiettivi di gestione;
- gli obiettivi di gestione, attraverso la definizione degli stessi e degli indicatori per il monitoraggio del loro raggiungimento;
- le entrate e le uscite del bilancio;
- le dotazioni di risorse umane e strumentali, mediante l'assegnazione del personale e delle risorse strumentali.

In relazione alla struttura organizzativa, l'individuazione di un apposito centro di responsabilità permette di rappresentare in unico "contenitore" tutte le risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati, con un carattere di "trasversalità" rispetto all'organizzazione propria di ogni singolo ente locale. Consente, inoltre, di raggruppare i singoli capitoli di entrata e di spesa collegati direttamente al progetto, per rendere immediato l'effetto (anche) finanziario prodotto dalla realizzazione del progetto stesso e rendere evidente le minori spese e le maggiori entrate derivanti dalla sua attuazione in un periodo di riferimento determinato.

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

L'individuazione di specifici obiettivi esecutivi (auspicabilmente gli stessi inseriti nel progetto in onore all'integrità tra tutti gli strumenti di programmazione, anche settoriale, adottati dall'ente locale) inseriti nel PEG, consente:

- la puntuale programmazione operativa;
- l'efficace governo delle attività gestionali e dei relativi tempi di esecuzione;
- la chiara responsabilizzazione per i risultati effettivamente conseguiti.

Gli "obiettivi di gestione" costituiscono il risultato atteso verso il quale indirizzare le attività e coordinare le risorse nella gestione dei processi del progetto. Le attività devono necessariamente essere poste in termini di obiettivo e contenere una precisa ed esplicita indicazione circa il risultato da raggiungere.

Gli obiettivi gestionali, per essere definiti, necessitano di un idoneo strumento di misurazione individuabile negli indicatori. Essi consistono in parametri gestionali considerati e definiti a preventivo, ma che poi dovranno trovare confronto con i dati desunti, a consuntivo, dall'attività svolta.

Ipotesi di schema per indicare gli obiettivi nel DUP

Seguendo le indicazioni del principio contabile applicato della programmazione (all. 4.1 al decreto legislativo n. 118/2011) nella Sezione Strategica ogni obiettivo dovrebbe essere declinato come di seguito:

Ambito strategico	Ambito d'azione	Obiettivo strategico	Stakeholder finali	Eventuale contributo GAP	Orizzonte temporale (anni)	Inserimento nella Ses
					Da 1 a 5 anni	SI/NO

Dove:

- per ambito strategico si intende il collegamento con le missioni di spesa;
- per ambito operativo si intende il riferimento alle linee programmatiche del Sindaco presentate in Consiglio ai sensi dell'articolo 46, comma 3 del TUEL;

Nella sezione operativa, invece, lo schema dovrebbe tenere in considerazione i seguenti elementi

Obiettivo strategico

Obiettivo operativo	Descrizione sintetica	Eventuale partenariato	Durata	Indicatori	Responsabile politico	Altri settori coinvolti

Per ambito operativo si intende il programma di spesa del bilancio di previsione all'interno della missione in cui è inserito l'obiettivo strategico