

# La programmazione apre l'agenda degli impegni

di Luca Bisio

*La definizione e l'approvazione dei documenti fondamentali che vanno dalle linee strategiche al bilancio segnano la fase cruciale per sindaci e presidenti di Provincia. Ecco punto per punto la guida per affrontare il cammino*

I nuovi sindaci e presidenti delle Province di recente elezione si trovano subito di fronte, successivamente al loro insediamento, a un articolato e complesso percorso di programmazione che li porterà all'approvazione del bilancio annuale e del piano esecutivo di gestione per l'esercizio 2007. L'agenda particolarmente fitta di impegni per l'approvazione dei diversi documenti può rappresentare un elemento di complessità, se a ciò si aggiunge la criticità di decisioni che, per la prima volta nel mandato:

- mettono a confronto le promesse fatte nel programma amministrativo, sulle quali si è costruito il consenso elettorale attorno al sindaco/presidente, con le risorse effettivamente a disposizione e con la situazione dell'assetto organizzativo e gestionale dell'ente;
- verificano la coesione della squadra di governo, nonché l'effettiva consistenza dei rapporti di forza all'interno della maggioranza.

La definizione delle finalità di medio periodo e la loro articolazione in obiettivi di gestione scaturiscono necessariamente dal dialogo e dal confronto tra gli organi e, successivamente, dalla negoziazione tra questi e i responsabili dei servizi. Gli stru-

menti di programmazione hanno perciò la funzione essenziale di supportare le relazioni tra gli attori organizzativi politico-tecnici coinvolti nelle varie fasi del processo di pianificazione e programmazione, cioè tra sindaco, Consiglio, Giunta e dirigenti.

## MANDATO

Il primo passo da compiere riguarda la trasposizione del programma amministrativo (elettorale) nei documenti di mandato che andranno a rappresentare gli indirizzi portanti per gli altri documenti triennali e annuali. Il legislatore, forse con un eccesso di ridondanza, ne ha previsti ben due:

- le linee programmatiche per azioni e progetti (articoli 42, comma 3 e 46, comma 3 del Tuel e articolo 13, comma 3 del Dlgs 170/2006);
- il piano generale di sviluppo (articolo 165, comma 7 del Tuel e articolo 13, comma 3 del Dlgs 170/2006).

Entrambi i documenti dovrebbero esplicitare le finalità di mandato del sindaco/presidente:

- discusse preliminarmente in Giunta e presentate (ma non approvate) in Consiglio (per le linee programmatiche);
- approvate in Consiglio (per il piano generale di sviluppo).

In merito a tali atti, quel che importa ricordare in questa sede è che:

- non essendo prevista una modulistica obbligatoria, sembra utile articularli "per programmi", così come dovrà essere fatto per la relazione previsionale e programmatica (Dpr 326/1998) che da essi deriva;
- la norma non impone per il piano generale di sviluppo l'approvazione da parte del Consiglio (lasciata a una libera scelta a livello statutario). È, invece, il Principio contabile n. 1, al Punto 12, che richiede tale approvazione. Ma, come è noto, i principi contabili non sono normativamente vincolanti.

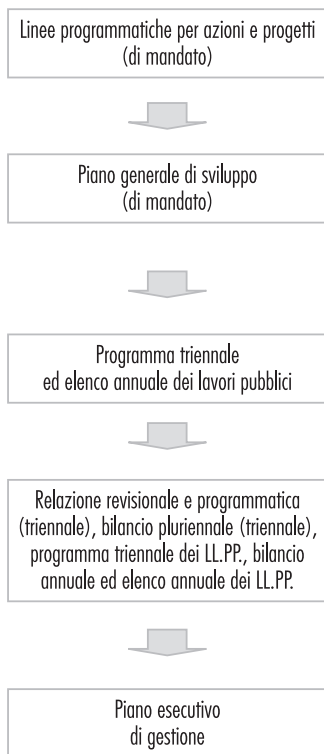
Relativamente al loro contenuto, il Principio contabile n. 1 (Punto 12) si sofferma unicamente sul Piano generale di sviluppo ricordando che in esso dovrebbero essere esplicitate:

- le necessità finanziarie e strutturali per l'espletamento dei servizi che non abbisognano di realizzazione di investimento;
- le possibilità di finanziamento con risorse correnti per l'espletamento dei servizi, oltre le risorse assegnate in precedenza, nei limiti delle possibilità di espansione;
- il contenuto concreto degli investimenti e delle opere pubbliche che si pensa di realizzare, indicazioni circa il loro

## SISTEMI



## Il percorso da compiere



costo in termini di spesa di investimento ed i riflessi per quanto riguarda la spesa corrente per ciascuno degli anni del mandato;

- le disponibilità di mezzi straordinari;
- le disponibilità in termini di indebitamento;
- il costo delle operazioni finanziarie e le possibilità di copertura;
- la compatibilità con le disposizioni del patto di stabilità interno.

### TRIENNALE

Un ulteriore passo da compiere all'interno del ciclo della pianificazione e della programmazione è rappresentato dalla definizione degli schemi del:

- programma triennale delle opere pubbliche;
- elenco annuale delle opere pubbliche.

Lo schema di programma e aggiornamento sono redatti entro il 30 settembre di ogni anno e, prima della loro pubblicazione, sono adottati entro il 15 ottobre di ogni anno dall'organo esecutivo (articolo 1, comma 2 del Dm 9 giugno 2005). Tali schemi sono resi pubblici, prima della loro approvazione (da parte del Consiglio), mediante affissione nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno sessanta giorni consecutivi (articolo 128, comma 2 del Dlgs 163/2006).

Successivamente alla pubblicazione, gli Enti locali approvano detti documenti unitamente al bilancio preventivo, di cui costituiscono parte integrante (articolo 1, comma 3 del Dm 9 giugno 2005).

Il programma triennale,

previsto dall'articolo 128 del Dlgs 163/2006:

- costituisce momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari (articolo 128, comma 2 del Dlgs 163/2006);
- definisce il quadro complessivo delle opere pubbliche da realizzare

Le linee programmatiche sono presentate dal Sindaco, sentita la Giunta, al Consiglio entro i termini stabiliti dallo Statuto: art. 46, c. 3 del Tuel.

Alla discussione consiliare non segue una votazione, ma vengono annotate le posizioni dei singoli e dei gruppi, al fine di poterne tenere conto nella redazione del piano generale di sviluppo: Punto 11 del Principio contabile n. 1.

Il piano generale di sviluppo deve essere deliberato dal Consiglio precedentemente alla definizione in Giunta della programmazione triennale delle opere pubbliche e dell'elenco annuale dei lavori pubblici (30 settembre) e di conseguenza anche prima del bilancio annuale di previsione (31 dicembre): Punto 12 del Principio contabile n. 1

Lo schema di programma e di aggiornamento sono redatti entro il 30 settembre di ogni anno e, prima della loro pubblicazione, sono adottati entro il 15 ottobre di ogni anno dall'organo esecutivo (art. 1, c. 2 del Dm 9 giugno 2005).

**15/10/06**

Il bilancio annuale di previsione e i suoi allegati (Rpp, bilancio pluriennale, programma triennale ed elenco annuale dei LL. PP. Nonché gli altri allegati ex art. 172 del Tuel) sono presentati dalla Giunta al consiglio e da esso approvati entro il 31 dicembre: artt. 174 e 151 del Tuel).

**31/12/06**

Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal Consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi: art. 169 del Tuel).

nel triennio, evidenziano le categorie (per esempio stradali, difesa del suolo, risorse idriche), le tipologie di intervento (per esempio nuova costruzione, demolizione, recupero) e l'ordine di priorità;

- è strettamente collegato con il sistema di bilancio dell'ente;
- si pone al termine di un percorso di programmazione specifico delle singole opere, nel quale assume priorità l'analisi delle caratteristiche tecniche, economiche e funzionali dell'opera in rapporto al quadro com-



## L'evoluzione normativa

	Presentazione	Approvazione	Verifica
<b>Legge 142/1990</b>	Documento programmatico, sottoscritto da almeno un terzo dei consiglieri, contenente la lista dei candidati alle cariche di sindaco/presidente	Il Consiglio elegge il sindaco/presidente e approva il documento programmatico a seguito di un dibattito sulle dichiarazioni rese dal candidato sindaco/presidente	Non prevista
<b>Legge 81/1993</b>	Il sindaco/presidente presenta al Consiglio la proposta degli indirizzi di governo nella prima seduta successiva alla elezione	Il Consiglio discute e approva in apposito documento gli indirizzi generali di governo	Non prevista
<b>Legge 265/1999</b>	Entro il termine fissato dallo Statuto, il sindaco/presidente sentita la Giunta, presenta al Consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel mandato	Lo statuto disciplina i modi della partecipazione del Consiglio alla definizione, adeguamento e verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco/presidente e dei singoli assessori	Lo Statuto disciplina i modi della partecipazione del Consiglio alla definizione, adeguamento e verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco/presidente e dei singoli assessori
<b>Tuel</b>	Entro il termine fissato dallo Statuto, il sindaco/presidente, sentita la Giunta, presenta al Consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato	Il Consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa alla definizione, adeguamento e verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco/presidente e dei singoli assessori	Il Consiglio, nei modi disciplinati dallo Statuto, partecipa alla definizione, adeguamento e verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco/presidente e dei singoli assessori
<b>Principio contabile n. 1</b>	La presentazione al Consiglio dei contenuti della programmazione di mandato entro il termine previsto dallo Statuto, è il primo adempimento programmatico spettante al sindaco/presidente	Alla discussione consiliare non segue una votazione, ma vengono annotate le posizioni dei singoli e dei gruppi, al fine di poterne tenere conto nella redazione del piano generale di sviluppo dell'ente	Non prevista

pressivo di bisogni da soddisfare.

I lavori da realizzare nel primo anno del triennio sono compresi nell'elenco annuale, il quale costituisce il documento di previsione per gli investimenti in lavori pubblici e il loro finanziamento.

Le amministrazioni locali sono tenute ad adottare il programma triennale e gli elenchi annuali dei lavori sulla base degli schemi tipo, che sono definiti con decreto del ministro delle Infrastrutture e sono pubblicati sul sito informatico del ministero delle infrastrutture e trasporti di cui al decreto del ministro dei Lavori pubblici 6 aprile 2001, n. 20 e per estremi sul sito informatico pres-

so l'Osservatorio (articolo 128, comma 2 del Dlgs 163/2006).

Accanto alla programmazione delle opere, la relazione previsionale e programmatica assume un rilievo centrale per la comprensione, da parte delle assemblee elettive, del contenuto finanziario dei bilanci di previsione, annuale e pluriennale. Se da un lato, infatti, i bilanci presentano il quadro contabile delle scelte strategiche definite dall'ente, dall'altro la centralità della Rpp è stata affermata più volte dallo stesso principio contabile n. 1 che evidenzia come:

- il programma rappresenta il cardine della programmazione (Punto 24);
- l'approccio con il quale

vengono affrontati i procedimenti di formazione dei documenti contabili dell'ente deve necessariamente partire dalla programmazione, attraverso la relazione previsionale e programmatica ed il bilancio pluriennale (Punto 17);

- la redazione della relazione riveste un carattere prioritario nel processo di previsione annuale (Punto 17).

Alla Rpp sono inoltre da ricogliere gli altri strumenti di pianificazione triennale, con particolare riferimento:

- al bilancio pluriennale (Punto 36);
- al programma triennale e all'elenco annuale delle opere, che integrano sostanzialmente la Rpp (Punto 14);
- all'atto di programmazione triennale del fabbisogno di personale (previsto dall'art. 91 del Tuel), allegato alla Rpp (Punto 15).

Pertanto è sul contenuto dei programmi Rpp che vanno a definirsi i rapporti tra gli organi politici dell'ente. Dalla discussione politica sugli stessi dovrebbe poi discendere la definitiva articolazione delle poste contabili dei bilanci.

### IL BUDGETING

Approvato il bilancio da parte del Consiglio, resta da compiere l'ultimo passo essenziale. La Giunta assegna obiettivi e risorse ai responsabili dei servizi, negoziando le modalità per la loro attuazione.

Il Peg ha la funzione di regolare questa delicata fase, garantendo il necessario collegamento:



- programmatico, degli obiettivi di gestione con gli obiettivi strategici definiti nelle linee di mandato e nelle finalità dei programmi Rpp;
- organizzativo, chiarendo le responsabilità e le interdipendenze tra i diversi settori;
- contabile, consentendo la lettura dei capitoli di spesa per budget assegnati ai diversi responsabili in relazione ai servizi erogati dal proprio settore.

In particolare, il Peg:

- favorisce la delimitazione degli ambiti decisionali e di intervento di amministratori e tecnici, cercando di armonizzare le indicazioni di indirizzo politico con le modalità di attuazione di detto indirizzo;
- facilita la negoziazione della fattibilità tecnica degli obiettivi definiti a livello politico. Infatti il Peg, mediante l'apposizione del parere di regolarità tecnica dei responsabili dei servizi, costituisce un piano di fattibilità condiviso in merito alla possibilità di realizzazione degli obiettivi, date le risorse assegnate;
- guida la gestione, grazie alla definizione degli indirizzi da parte dell'organo esecutivo;
- responsabilizza sull'utilizzo delle risorse e sul raggiungimento dei risultati;
- costituisce un presupposto del controllo di gestione e un elemento portante dei sistemi di valutazione. È evidente infatti che, in assenza di obiettivi definiti, sarebbe ben difficile pen-

## Pianificazione di mandato

	Dlgs 170/2006	Tuel	Principio contabile n. 1
<b>Programma amministrativo</b>	-	Con la lista di candidati al Consiglio comunale deve essere anche presentato il nome e cognome del candidato alla carica di sindaco e il programma amministrativo da affiggere all'albo pretorio (art. 71, c. 2).	Le proposte di obiettivi formulate dai vari responsabili dei servizi devono assumere a proprio orientamento e indirizzo il programma amministrativo del sindaco o del presidente (Punto 21).
<b>Linee programmatiche per azioni e progetti</b>	Gli strumenti della programmazione di mandato sono costituiti dalle linee programmatiche per azioni e progetti e dal piano generale di sviluppo (art. 13, c. 3)	Entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della Provincia, sentita la Giunta, presenta al Consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato (art. 46, c. 3). Il Consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della Provincia e dei singoli assessori (art. 42, c. 3).	Il Tuel ha mantenuto l'obbligo, per tutti gli Enti locali, di presentare al Consiglio i contenuti della programmazione di mandato entro il termine previsto dallo Statuto, quale primo adempimento programmatico spettante al presidente della Provincia o al sindaco. Alla discussione consiliare non segue una votazione, ma vengono annotate le posizioni dei singoli e dei gruppi, al fine di poterne tenere conto nella redazione del piano generale di sviluppo dell'ente (Punto 11). Le proposte di obiettivi formulate dai responsabili dei servizi devono assumere a proprio orientamento e indirizzo le linee programmatiche comunicate all'organo consiliare (Punto 21).
<b>Piano generale di sviluppo</b>	Gli strumenti della programmazione di mandato sono costituiti dalle linee programmatiche per azioni e progetti e dal piano generale di sviluppo (art. 13, c. 3)	Il programma (Rpp), il quale costituisce il complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare e di interventi diretti e indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito, nel più vasto piano generale di sviluppo dell'ente, secondo le indicazioni dell'art. 151, può essere compreso all'interno di una sola delle funzioni dell'ente, ma può anche estendersi a più funzioni (art. 165, c. 7).	Il piano generale di sviluppo dell'ente deve essere deliberato dal Consiglio precedentemente al primo bilancio annuale del mandato con i relativi allegati, tra cui la relazione previsionale e programmatica e bilancio pluriennale, e antecedentemente alla definizione in Giunta della programmazione triennale delle opere pubbliche e dell'elenco annuale dei lavori pubblici. Successivamente (all'approvazione da parte del consiglio, il piano generale di sviluppo) deve essere verificato ed eventualmente adeguato attraverso una nuova deliberazione prima dell'approvazione del bilancio annuale (Punto 12). Le proposte di obiettivi formulate dai vari responsabili dei servizi devono assumere a proprio orientamento e indirizzo le linee programmatiche comunicate all'organo consiliare (Punto 21).

sare a una verifica del loro stato di attuazione e a una successiva valutazione dei dirigenti;

- autorizza alla gestione dal punto di vista contabile (lo stanziamento costituisce limite invalicabile all'impegno) e programmatico (il contenuto delle determinazioni dirigenziali deve essere

coerente con gli indirizzi programmatici del Peg).

È evidente però che tale documento, per assolvere alle funzioni evidenziate in elenco, dovrà essere costantemente aggiornato nel corso dell'esercizio dal punto di vista programmatico oltre che, naturalmente, da quello contabile.

