

[2] Le attività di programmazione e controllo dell'Ente di appartenenza (DUP, Bilancio, PEG) all'interno delle quali si colloca anche la gestione della biblioteca

- **Elisa Nervi**

CORSO AIB-ERPAC, 23 marzo 2018

Per capire quali sono le attività di programmazione e controllo dell'Ente cui la nostra biblioteca appartiene e quindi all'interno delle quali si colloca anche la gestione della biblioteca, partiremo dal Decreto legislativo che ha innovato la contabilità, ovvero dal D.Lgs. 118/2011, il famigerato Decreto che si occupa dell'Armonizzazione contabile.

Questo anche perché uno degli obiettivi dichiarati del processo di armonizzazione contabile è proprio il rafforzamento della programmazione: anzi, di fatto, praticamente tutte le innovazioni introdotte nel sistema di contabilità e bilancio degli enti locali possono essere interpretate alla luce di questa finalità.

Per la definizione di programmazione, ci viene incontro proprio il D.Lgs. 118/2011, che nel proprio allegato 4.1, al Punto 1, esplicita il *Principio contabile della programmazione di bilancio*, definendo quest'ultima come un «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.

E di più, chiarisce anche che i documenti nei quali si formalizza il processo di programmazione devono essere predisposti in modo tale da *“consentire ai portatori di interesse di conoscere”* i risultati che l'ente si propone di conseguire e di valutare il grado di effettivo conseguimento degli stessi.

La programmazione è perciò 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 responsabilmente i comportamenti dell'Amministrazione.

Programmare significa perciò 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).

Partiamo dall'inizio, ovvero dal giorno dopo le elezioni.

La prima cosa che il nuovo Sindaco deve fare è tradurre il proprio programma elettorale, ovvero le idee e le linee fondamentali che ispirano la compagine o la coalizione che ha vinto le consultazioni elettorali, in linee programmatiche di mandato.

Cosa sono **le linee programmatiche di mandato**? Si tratta della traduzione di quanto espresso, riguardo al governo dell'Ente, in termini generali in campagna elettorale, in

uno strumento nel quale i programmi sono delineati invece ora con sufficiente dettaglio e con riferimenti più precisi alle macro-aree di intervento dell'Ente Locale.

Ai sensi dell'art. 43, comma 6, del Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs 267/2000 TUEL), è lo Statuto che stabilisce come il Sindaco, sentita la Giunta, presenti al Consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del proprio mandato elettorale, ed è sempre lo Statuto a disciplinare anche i modi della partecipazione del Consiglio alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche.

Di solito chi si occupa di biblioteca non sa neppure quali siano le linee di mandato della propria amministrazione, ma invece è fondamentale conoscerle perché sono il sentiero all'interno del quale ogni servizio, biblioteca inclusa, anche nello svolgere la propria attività ordinaria, deve muoversi.

Le linee programmatiche di mandato sono anche l'unico documento di indirizzo strategico che sottosta a tutti gli altri strumenti della programmazione dell'Ente, primo fra tutti il DUP cioè il Documento Unico di Programmazione.

Il DUP, sviluppa e dà concretezza alle linee programmatiche di mandato, mettendo nero su bianco le azioni e i progetti da realizzare nel corso del mandato elettorale.

A regime, il DUP è proposto ogni anno, entro il 30 giugno, dalla Giunta al Consiglio che lo adotta entro il 31 luglio.

Entro il 15 novembre di ogni anno la Giunta deve poi presentare al Consiglio, unitamente agli allegati e alla relazione dell'organo di revisione, lo schema del Bilancio di Previsione Finanziaria che verrà approvato dal Consiglio entro il 31 dicembre, fatti salvi gli eventuali differimenti previsti per legge (ad es. per il 2018, siamo al 31 marzo).

Ovviamente, siccome si tratta di uno strumento di programmazione non è che stiamo parlando di un monolite immodificabile: e quindi laddove nel corso dell'esercizio si renda necessario attuare nuovi investimenti o variare quelli già in atto, si faranno le necessarie variazioni al DUP ed al Bilancio di Previsione Finanziaria. Non parliamo di scadenze, ecc. ecc. perché sono cose di cui tecnicamente si occuperà l'Ufficio Ragioneria, ma in ogni caso - come abbiamo già detto - conoscere le modalità di funzionamento dell'Ente è imprescindibile anche per noi.

Il DUP si articola in due Sezioni:

- sezione strategica
- sezione operativa.

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

Nel primo anno del mandato amministrativo, avendo come faro le linee programmatiche di mandato, l'Amministrazione deve individuare per ogni Missione di bilancio, gli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato.

La struttura del bilancio del Comune, con l'armonizzazione contabile, è stata modificata in analogia alla struttura del Bilancio dello Stato, secondo la classificazione per Missioni e Programmi. Prima per i Comuni si parlava di Funzioni e Servizi, ora invece anche per i

Comuni il bilancio è costruito per Missioni e Programmi, evidenziando perciò le finalità della spesa. Questa modifica è ovviamente in linea con la volontà di garantire il processo di armonizzazione e di coordinamento della finanza pubblica, così da assicurare una maggiore trasparenza delle informazioni riguardanti il processo di allocazione delle risorse pubbliche e la destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali, e al fine di consentire la confrontabilità dei dati di bilancio a livello comunitario.

Nel bilancio perciò, le **Missioni** rappresentano le **funzioni principali** e gli **obiettivi strategici** dell'Ente, e contemplano al proprio interno le risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate.

Per capirci, e per semplificare - visto che per noi è sufficiente avere chiaro il quadro d'insieme e non occorre andare nei dettagli -, funzioni fondamentali dell'Ente ovvero gli scopi istituzionali dell'Ente, per un Comune corrispondono a per esempio, ai servizi erogati direttamente come quelli di amministrazione generale, ordine pubblico e sicurezza, istruzione e servizi di carattere sociale; come pure ai servizi regolamentati attraverso la propria giurisdizione (come quelli del commercio, dei trasporti, del turismo); come ancora gli interventi di tipo infrastrutturale legati all'assetto del territorio, alla viabilità, all'edilizia abitativa, e così via...

C'è stata una azione di allineamento tra le nuove Missioni del Decreto legislativo 118 e le vecchie Funzioni indicate dal Testo Unico degli Enti Locali: così ad es. il codice **1.0.5 Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali** è diventato **MISSIONE 5 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali**

Ogni Missione si realizza concretamente attraverso più Programmi: ad es. per la missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali, due sono i programmi per noi "valorizzazione dei beni di interesse storico" e "Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale", il terzo programma è riservato all'Amministrazione regionale quindi ad un ente sovraordinato.

I Programmi aggregano in maniera omogenea le attività svolte all'interno di ciascun ente, per realizzare le funzioni fondamentali e perseguire gli obiettivi che sono stati definiti nelle Missioni.

La denominazione del Programma riflette le principali aree di intervento della Missione di riferimento, assicurando una rappresentazione di bilancio che individua cosa viene realizzato da ciascuna amministrazione con le risorse pubbliche, ed è infatti a livello di Missioni e Programmi che il Consiglio approva il bilancio di previsione finanziaria.

Tornando indietro, perciò, dicevamo che nel primo anno del mandato amministrativo, avendo come faro le linee programmatiche di mandato, l'Amministrazione deve individuare per ogni Missione di bilancio, gli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato. Tali obiettivi strategici, indicati nella Sezione Strategica del DUP, devono essere definiti con riferimento all'Ente nel suo insieme e coprire l'intero quinquennio del mandato elettorale.

Per definire gli obiettivi strategici, è ovviamente necessaria un'analisi, attuale e prospettica, delle condizioni esterne e di quelle interne all'Ente, onde evitare il duplice rischio di definire obiettivi la cui realizzazione si riveli praticamente impossibile date le effettive condizioni (non solo finanziarie); o di definire obiettivi incoerenti rispetto agli indirizzi strategici dettati dalle linee programmatiche di mandato.

Occorre perciò, nella definizione degli obiettivi strategici tenere conto della situazione esterna dell'Ente, che per es. corrisponde ai vincoli di spesa dettati dal Governo, come pure tenere conto della condizione interna all'Ente, come per es. non prescindere dalla valutazione delle risorse umane, o della sostenibilità della spesa anche in prospettiva.

Ogni anno di mandato gli **obiettivi strategici**, contenuti nella Sezione Strategica, sono verificati nello stato di attuazione e possono essere riformulati se necessario, a seguito di variazioni rispetto a quanto previsto nell'anno precedente e dandone adeguata motivazione.

La **Sezione Operativa** del DUP invece ha uno sviluppo di durata triennale e va a braccetto con il Bilancio di previsione Finanziario, che ugualmente copre 3 anni.

Nella Sezione Operativa del DUP, per ogni programma, gli obiettivi strategici vengono spaccettati in obiettivi operativi da raggiungere, che a loro volta vengono declinati nelle risorse finanziarie, umane e strumentali che occorrono alla loro realizzazione, in un orizzonte temporale annuale e triennale. Per ogni programma, cioè, vengono individuati: gli obiettivi annuali e pluriennali; le motivazioni delle scelte effettuate (che devono essere coerenti con gli obiettivi strategici definiti nella Sezione Strategica); e le risorse finanziarie, umane e strumentali da impiegare.

Il **Bilancio di Previsione Finanziario** è il documento nel quale vengono rappresentate contabilmente le previsioni di natura finanziaria riferite a ciascun esercizio compreso nell'arco temporale considerato nel DUP. Il Bilancio di Previsione Finanziario è, come dicevamo, almeno triennale, ha le previsioni "per cassa" per la prima annualità, ha carattere autorizzatorio (cioè autorizza la spesa) ed è aggiornato annualmente in occasione della sua approvazione.

Le previsioni per competenza hanno per oggetto le entrate da accertare e le uscite da impegnare nel corso del periodo di riferimento; le previsioni di cassa hanno per oggetto gli importi che nel corso del periodo di riferimento si prevede di incassare e di pagare. Possono riguardare quindi sia impegni e accertamenti del periodo di riferimento che quelli di periodo precedenti.

Con il **PEG (piano esecutivo di gestione)** si ha l'assegnazione ai dirigenti/responsabili degli obiettivi operativi e delle correlate risorse, ovvero con il PEG si provvede ad attribuire ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi assegnati. Il PEG è sostanzialmente il documento nel quale sono esplicitate le scelte di ripartizione finanziaria delle risorse economiche, assegnate ai singoli responsabili dei servizi che dovranno impiegarle per raggiungere gli obiettivi che l'Amministrazione ha individuato.

Il PEG costituisce quindi il fondamentale strumento nel quale si sostanzia la relazione tra organo esecutivo (la Giunta) e responsabili dei servizi (Titolari di Posizione Organizzativa), e mantiene il compito di porre in termini espliciti e diretti il legame tra obiettivi di gestione, dotazioni di risorse e responsabilità gestionali correlate.

Ai fini della gestione, nel Piano esecutivo di gestione, i Programmi sono ripartiti in Titoli (titolo 1° spese correnti, titolo 2° spese per investimento), Macroaggregati, Capitoli ed eventualmente in articoli.

Il Bilancio armonizzato offre una maggiore flessibilità rispetto al bilancio del passato: se le variazioni che riguardano lo spostamento di risorse tra due programmi restano di competenza del Consiglio; nell'ambito dello stesso programma e titolo è la Giunta che sposta le risorse con semplice variazione di PEG; mentre nell'ambito dello stesso

programma, titolo e macroaggregato sono i TPO che spostano le risorse con una semplice determinazione (del responsabile finanziario o del responsabile di settore, in base al regolamento di contabilità dell'Ente).

Pur non avendo una struttura predefinita, il PEG copre tutta l'attività dell'ente, includendo tutte le entrate e le spese comprese nel Bilancio di Previsione Finanziario; inoltre 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.

Quindi - a parte che il TUEL lo dice chiaramente che la proposta di PEG alla Giunta viene fatta dal Segretario comunale che si avvale della collaborazione dei dirigenti e dei responsabili dei servizi; ma in ogni caso, visti tutti questi legami a cascata -, appare chiaro come sia importante che gli obiettivi operativi siano contrattati tra l'Amministrazione e il TPO, e non vengano posti in capo al TPO (e conseguentemente all'Ufficio) senza che il TPO e l'Ufficio ne sappiano nulla, se non a cose fatte.

Pur non avendo una struttura predefinita, il PEG ha comunque dei contenuti minimi essenziali. 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, quanto gli indicatori idonei a monitorarne il grado di conseguimento.

Il PEG, inoltre, deve assicurare il collegamento con la struttura organizzativa dell'ente e con l'articolazione della spesa per programmi: ovverosia, gli obiettivi devono fare capo a specifici Centri di Responsabilità individuati chiaramente all'interno della struttura dell'ente, e cioè ogni obiettivo o insieme di obiettivi appartenenti allo stesso programma, deve essere collegato ad unico dirigente/TPO responsabile.

Naturalmente, quindi, l'assegnazione della responsabilità implica la preventiva individuazione all'interno della struttura organizzativa dell'Ente di un sistema di Centri di Responsabilità, in altre parole le unità organizzative con a capo un dirigente/responsabile di servizio al quale sono formalmente assegnati obiettivi, dotazioni di risorse umane, finanziarie e strumentali e responsabilità correlative.

Ferma restando la distinzione legislativa di compiti e responsabilità tra organi politici da una parte e dirigenti/responsabili dei servizi dall'altra, il processo di programmazione non deve in alcun caso risolversi nella indipendenza fra i due ruoli. Se l'elaborazione degli indirizzi strategici e dei programmi, di competenza della componente politica, non può prescindere da valutazioni tecniche, allo stesso modo la definizione di attività ed obiettivi di natura esecutiva ha, nel rispetto delle politiche e degli indirizzi generali di governo, un obbligatorio vincolo cui conformarsi.