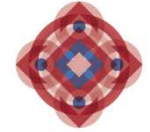




Comune di Bologna



Governo Metropolitanò
è Bologna

Documento Unico di Programmazione 2016-2018

I nuovi strumenti della pianificazione strategica e operativa

UNA GUIDA ALLA LETTURA

Novembre 2015

Sommario

1.	L'evoluzione della normativa che regola la programmazione strategica e operativa	1
2.	La programmazione di bilancio alla luce del nuovo principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio	2
3.	I contenuti della programmazione	3
4.	I caratteri qualificanti della programmazione	3
5.	Come si articola il DUP	4
5.1	La Sezione Strategica.....	5
5.2	Come si articola la Sezione strategica del DUP del Comune di Bologna.....	7
5.3	La Sezione Operativa	9
5.4	Come si articola la Sezione operativa del DUP del Comune di Bologna	11

1. L'evoluzione della normativa che regola la programmazione strategica e operativa

Con la legge 5 maggio 2009, n. 42, prende il via un profondo processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici, diretto a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili. La delega contenuta nell'articolo 2 di questa legge ha portato all'adozione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, corretto e integrato nel 2014 da un decreto legislativo approvato il 31 gennaio 2014 dal Consiglio dei Ministri.

A seguito della sperimentazione che ha interessato dal 1° gennaio 2012 circa 100 enti, in data 10 agosto 2014 è stato approvato il decreto legislativo n. 126 "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118", recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

La riforma, che interessa tutti gli enti territoriali e i loro enti strumentali, è entrata a regime nel 2015 e costituisce una tappa fondamentale nel percorso di risanamento della finanza pubblica favorendo il coordinamento della finanza pubblica, il consolidamento dei conti delle Amministrazioni pubbliche anche ai fini del rispetto delle regole comunitarie, le attività connesse alla revisione della spesa pubblica e alla determinazione dei fabbisogni e dei costi standard.

Con l'attuazione della riforma sarà inoltre possibile:

- conoscere i debiti effettivi degli enti territoriali;
- ridurre in maniera consistente la mole dei residui nei bilanci degli enti territoriali;
- l'introduzione del bilancio consolidato, con le proprie articolazioni organizzative, i propri enti strumentali e le proprie società controllate e partecipate;
- l'adozione della contabilità economico patrimoniale, anticipando l'orientamento comunitario in materia di sistemi contabili pubblici.

Tra gli allegati al decreto legislativo n. 126/2014 figura anche il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio. Le principali disposizioni di questo principio, che ha modificato in modo significativo gli strumenti di programmazione degli Enti Locali, verranno illustrate nel presente lavoro.

Verrà inoltre evidenziata in modo puntuale l'articolazione del Documento Unico di Programmazione 2016-2018 (DUP), così come prevista dal nuovo principio contabile.

Verrà anche illustrato lo schema di DUP adottato dal Comune di Bologna nell'ambito del processo di budget 2016-2018: questo schema tiene conto delle preziose ed avanzate esperienze in materia di programmazione strategica e operativa presenti da molti anni nella realtà del nostro Comune.

In questa proposta di articolazione del DUP sono stati inoltre valorizzati tutti gli aspetti di integrazione logica ed operativa con il percorso di lavoro "Controllo strategico – Ciclo di gestione della performance", che vede impegnata l'Amministrazione dall'inizio del mandato amministrativo e ha già prodotto nel periodo 2011-2015 significativi risultati, tra i quali la "Relazione di metà mandato sulla performance del Comune di Bologna 2011-2013" (presentata dal Sindaco il 1° febbraio 2014 e aggiornata con riferimento al quadriennio 2011-2014).

2. La programmazione di bilancio alla luce del nuovo principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio

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.

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

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

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.

3. I contenuti della programmazione

I contenuti della programmazione devono essere declinati in coerenza con:

- 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 cosiddetto "Gruppo amministrazione pubblica");
- 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.

I risultati riferiti agli obiettivi di gestione, nei quali si declinano le politiche, i programmi e gli eventuali progetti dell'ente, sono rilevabili nel breve termine e possono essere espressi in termini di:

- efficacia, intesa quale grado di conseguimento degli obiettivi di gestione. Per gli enti locali i risultati in termini di efficacia possono essere letti secondo profili di qualità, di equità dei servizi e di soddisfazione dell'utenza;
- efficienza, intesa quale rapporto tra risorse utilizzate e quantità di servizi prodotti o attività svolta.

4. I caratteri qualificanti della programmazione

I caratteri qualificanti della programmazione, propri dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni pubbliche, sono: la valenza pluriennale del processo, la lettura non solo contabile dei documenti e il coordinamento e la coerenza dei vari strumenti della programmazione.

1) La 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:

- affidabilità e incisività delle politiche e dei programmi;

- chiarezza degli obiettivi;
- corretto ed efficiente utilizzo delle risorse.

2) La lettura non solo contabile dei documenti

In fase di programmazione assumono particolare importanza:

- il principio della comprensibilità, finalizzato a fornire un'omogenea informazione nei confronti dei portatori di interesse;
- il principio della competenza finanziaria, che costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni).

3) Il coordinamento e la coerenza dei vari strumenti della programmazione

Il principio di coerenza implica una considerazione complessiva e integrata del ciclo di programmazione, sia economico che finanziario e 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.

5. Come si articola il DUP

Nell'ambito dei nuovi strumenti di programmazione degli Enti locali il DUP è quello che permette l'attività di guida strategica ed operativa e consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative.

L'importanza del Documento Unico di Programmazione deriva dal fatto che, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, costituisce il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione. In tal senso il DUP assume il ruolo in precedenza ricoperto dalla Relazione Previsionale e Programmatica.

Il Documento Unico di Programmazione si compone di due sezioni:

- la Sezione Strategica (SeS), che ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo;
- la Sezione Operativa (SeO), il cui arco temporale coincide con quello del Bilancio di previsione.

5.1 La Sezione Strategica

La Sezione Strategica sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato (di cui all'art. 46 comma 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'Ente.

Il quadro strategico di riferimento è definito anche in coerenza con le linee di indirizzo della programmazione regionale e tenendo conto del concorso al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale nel rispetto delle procedure e dei criteri stabiliti dall'Unione Europea.

In particolare la Sezione Strategica individua, nel rispetto del quadro normativo di riferimento e degli obiettivi generali di finanza pubblica:

- le principali scelte che caratterizzano il programma dell'Amministrazione comunale da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che possono avere un impatto di medio e lungo periodo;
- le politiche di mandato che l'Ente vuole sviluppare nel raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e nel governo delle proprie funzioni fondamentali;
- gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato.

Nella Sezione Strategica del Documento Unico di Programmazione sono anche indicati gli strumenti attraverso i quali il Comune intende rendicontare il proprio operato nel corso del mandato in maniera sistematica e trasparente, per informare i cittadini del livello di realizzazione dei programmi, di raggiungimento degli obiettivi e delle responsabilità politiche o amministrative ad essi collegate.

Nel primo anno del mandato amministrativo, una volta individuati gli indirizzi strategici, vengono definiti per ogni missione di bilancio gli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato.

L'individuazione degli obiettivi strategici è conseguente a un processo conoscitivo di analisi delle condizioni esterne e interne all'Ente, attuali e future, e alla definizione di indirizzi generali di natura strategica.

Con riferimento alle condizioni esterne l'analisi strategica approfondisce i seguenti profili:

1. gli obiettivi individuati dal Governo per il periodo considerato anche alla luce degli indirizzi e delle scelte contenute nei documenti di programmazione comunitari e nazionali;
2. la valutazione corrente ed evolutiva 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;
3. i 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).

Per quanto concerne le condizioni interne, l'analisi strategica si focalizza sull'approfondimento dei seguenti profili e sulla definizione dei seguenti principali contenuti della programmazione strategica e dei relativi indirizzi generali con riferimento al periodo di mandato:

1. organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali tenuto conto dei fabbisogni e dei costi standard. Vengono precisati gli indirizzi generali sul ruolo delle società controllate e partecipate e degli organismi ed enti strumentali con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi di servizio e gestionali che devono perseguire e alle procedure di controllo di competenza dell'Ente;
2. indirizzi generali di natura strategica relativi alle risorse e agli impieghi e sostenibilità economico finanziaria attuale e futura. A tal fine vengono approfonditi i seguenti aspetti, relativamente ai quali vanno definiti appositi indirizzi generali con riferimento al periodo di mandato:
 - a. gli investimenti e la realizzazione delle opere pubbliche, con indicazione del fabbisogno in termini di spesa di investimento e dei riflessi per quanto riguarda la spesa corrente per ciascuno degli anni dell'arco temporale del mandato amministrativo;
 - b. i programmi ed i progetti di investimento in corso di esecuzione e non ancora conclusi;
 - c. i tributi e le tariffe dei servizi pubblici;
 - d. la spesa corrente, con specifico riferimento alla gestione delle funzioni fondamentali anche in relazione alla qualità dei servizi resi e agli obiettivi di servizio;
 - e. l'analisi delle necessità finanziarie e strutturali per l'espletamento dei programmi ricompresi nelle varie missioni;
 - f. la gestione del patrimonio;
 - g. il reperimento e l'impiego di risorse straordinarie e in conto capitale;
 - h. l'indebitamento, con analisi della relativa sostenibilità e andamento tendenziale nel periodo di mandato;
 - i. gli equilibri della situazione corrente e generali del bilancio ed i relativi equilibri in termini di cassa;
3. disponibilità e gestione delle risorse umane, con riferimento alla struttura organizzativa comunale in tutte le sue articolazioni e alla sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa;
4. coerenza e compatibilità presente e futura con le disposizioni del patto di stabilità interno e con i vincoli di finanza pubblica.

Gli effetti economico-finanziari delle attività necessarie per conseguire gli obiettivi strategici sono quantificati, in modo dettagliato nella Sezione Operativa del DUP e negli altri documenti di programmazione.

Ogni anno gli obiettivi strategici contenuti nella Sezione Strategica vengono verificati in relazione allo stato di attuazione e, a seguito di variazioni rispetto a quanto previsto nell'anno precedente, possono essere opportunamente riformulati fornendo adeguate motivazioni. Vengono inoltre verificati gli indirizzi generali e i contenuti della programmazione strategica con particolare riferimento alle condizioni interne all'Ente, al reperimento e impiego delle risorse finanziarie e alla sostenibilità economico-finanziaria.

5.2 Come si articola la Sezione strategica del DUP del Comune di Bologna

Alla luce dei contenuti e dell'articolazione che la normativa vigente indica per il DUP, il Comune di Bologna ha inteso articolare in sede di prima applicazione della normativa e in forma sperimentale la Sezione Strategica del DUP in 3 volumi:

- Volume 1 - Come cambia Bologna: le tendenze demografiche, sociali ed economiche;
- Volume 2 – Gli obiettivi strategici per il triennio 2016-2018;
- Volume 3 – Gli indirizzi generali per le società controllate e partecipate e per gli organismi ed enti strumentali.

In particolare, il primo volume si prefigge di analizzare la situazione demografica, sociale, economica e ambientale del territorio bolognese, con l'obiettivo di fornire anche elementi di valutazione sull'evoluzione dei servizi pubblici locali in considerazione dei risultati e delle prospettive future di sviluppo demografico e socio-economico.

Il volume si articola in 3 capitoli:

- Capitolo 1 – La situazione demografica: viene analizzata la recente evoluzione a livello comunale e provinciale della popolazione nel suo complesso e articolata per classi di età e genere, con riferimento anche alla popolazione straniera. Vengono inoltre presentati i futuri scenari di sviluppo demografico al fine di pervenire a un corretto dimensionamento dei servizi pubblici locali;
- Capitolo 2 – La situazione sociale: in questa parte la situazione sociale bolognese è analizzata con riferimento agli ambiti educativo, scolastico, culturale, socio-assistenziale e sanitario e viene completata con riferimento ai servizi offerti dal Comune in questi ambiti;
- Capitolo 3 – La situazione economica e ambientale: viene tracciato un quadro congiunturale aggiornato delle principali variabili economiche (imprenditorialità, commercio estero, mercato del lavoro, redditi, inflazione, turismo, mercato immobiliare, ecc.) e della loro probabile evoluzione. L'esame dell'andamento economico locale è completato da ulteriori considerazioni sui principali parametri di natura ambientale.

Il secondo volume tratta degli obiettivi strategici per il triennio 2016-2018, declinati in coerenza con le 5 linee programmatiche di mandato, ed è articolato in 3 capitoli:

- Capitolo 1 – Analisi strategica delle condizioni esterne: in questo capitolo vengono richiamati gli obiettivi individuati dal Governo nei documenti di programmazione nazionale e vengono definiti i parametri economici essenziali utilizzati per identificare, a legislazione vigente, l'evoluzione dei flussi finanziari ed economici del Comune e dei propri enti strumentali;
- Capitolo 2 - Analisi strategica delle condizioni interne all'Ente: in questo capitolo vengono precisati gli indirizzi di natura strategica che hanno guidato il processo di formazione del Bilancio poliennale 2016-2018, con riferimento alle risorse e agli impieghi e alla sostenibilità economico-finanziaria attuale e prospettica. Vengono inoltre svolte considerazioni sulla coerenza e compatibilità presente e futura con le disposizioni del Patto di stabilità interno e con i vincoli di finanza pubblica.

Ulteriori paragrafi sono dedicati ai seguenti approfondimenti:

- la disponibilità e la gestione delle risorse umane con riferimento alla struttura organizzativa dell'Ente in tutte le sue articolazioni e alla sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa;
 - la gestione del patrimonio;
 - gli investimenti e la realizzazione delle opere pubbliche;
 - i programmi e i progetti di investimento in corso di esecuzione non ancora conclusi;
 - l'indebitamento;
 - il reperimento e l'impiego di risorse straordinarie e in conto capitale.
- Capitolo 3 - Le cinque linee programmatiche di mandato: gli obiettivi strategici per il triennio 2016-2018. In questo capitolo sono analizzati gli obiettivi strategici su base triennale articolati secondo lo schema delle 5 linee di mandato, in cui sono classificate tutte le attività correnti (servizi) e quelle di natura progettuale.

In particolare in questo capitolo viene privilegiata l'individuazione degli obiettivi strategici legati alle attività di carattere progettuale, che rispetto ai servizi consolidati presentano elementi di novità e straordinarietà che richiedono di essere definiti puntualmente nei documenti di programmazione strategica.

Nel terzo volume vengono precisati gli indirizzi generali sul ruolo delle società controllate e partecipate e degli organismi ed enti strumentali con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi di servizio e gestionali che devono perseguire e alle procedure di controllo di competenza dell'Ente. Il volume si articola in 2 capitoli:

- Capitolo 1 - Gli indirizzi per le società collegate e partecipate;

- Capitolo 2 - Gli indirizzi per gli organismi ed enti strumentali.

5.3 La Sezione Operativa

La Sezione Operativa contiene la programmazione operativa dell'ente. 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 Sezione Strategica. In particolare, per ogni singola missione, sono individuati i programmi che l'ente intende realizzare per conseguire gli obiettivi strategici.

E' 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.

La Sezione Operativa si prefigge i seguenti scopi:

- definire, con riferimento all'ente e al Gruppo amministrazione pubblica, gli obiettivi dei programmi all'interno delle singole missioni;
- 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.

Il contenuto minimo della Sezione Operativa è costituito:

- dall'indicazione degli indirizzi e degli obiettivi degli organismi facenti parte del Gruppo amministrazione pubblica;
- dalla dimostrazione della coerenza delle previsioni di bilancio con gli strumenti urbanistici vigenti;
- per la parte entrata, da una valutazione generale sui mezzi finanziari, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi e i relativi vincoli;
- dagli indirizzi in materia di tributi e tariffe dei servizi;
- dagli indirizzi sul ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti;
- per la parte spesa da una redazione per programmi all'interno delle missioni, con indicazione delle finalità che si intendono conseguire, della motivazione delle scelte di indirizzo effettuate e delle risorse umane e strumentali ad esse destinate;
- dall'analisi e valutazione degli impegni pluriennali di spesa già assunti;
- dalla valutazione sulla situazione economico - finanziaria degli organismi gestionali esterni;
- dalla programmazione dei lavori pubblici svolta in conformità ad un programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali;

- dalla programmazione del fabbisogno di personale a livello triennale e annuale;
- dal piano delle alienazioni e valorizzazioni dei beni patrimoniali.

La Sezione Operativa si struttura in due parti fondamentali: la Parte 1 e la Parte 2.

Nella Parte 1 sono individuati, per ogni singola missione e coerentemente agli indirizzi strategici contenuti nella Sezione Strategica, i programmi operativi che l'ente intende realizzare nell'arco pluriennale di riferimento del Documento Unico di Programmazione e i relativi obiettivi annuali. Per ogni programma devono essere definite le finalità e gli obiettivi annuali e pluriennali che si intendono perseguire, la motivazione delle scelte effettuate e devono essere individuate le risorse finanziarie, umane e strumentali ad esso destinate.

L'individuazione delle finalità e la fissazione degli obiettivi per i programmi deve guidare, negli altri strumenti di programmazione, l'individuazione dei progetti strumentali alla loro realizzazione e l'affidamento di obiettivi e risorse ai responsabili dei servizi.

Gli obiettivi dei programmi devono essere controllati annualmente al fine di verificarne il grado di raggiungimento e, laddove necessario, modificati dandone adeguata giustificazione per offrire una rappresentazione veritiera e corretta dei futuri andamenti dell'ente e del processo di formulazione dei programmi all'interno delle missioni.

Il contenuto del programma è l'elemento fondamentale della struttura del sistema di bilancio ed il perno intorno al quale definire i rapporti tra organi di governo e tra questi e la struttura organizzativa e delle responsabilità di gestione dell'ente, nonché per la corretta informazione sui contenuti effettivi delle scelte dell'amministrazione agli utilizzatori del sistema di bilancio.

I programmi devono essere analiticamente definiti in modo da costituire la base sulla quale implementare il processo di definizione degli indirizzi e delle scelte che deve, successivamente, portare, tramite la predisposizione e l'approvazione del PEG, all'affidamento di obiettivi e risorse ai responsabili dei servizi.

La Parte 2 della Sezione Operativa comprende la programmazione in materia di lavori pubblici, personale e patrimonio.

La realizzazione dei lavori pubblici degli enti locali deve essere svolta in conformità ad un programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali ricompresi nella Sezione Operativa. I lavori da realizzare nel primo anno del triennio sono compresi nell'elenco annuale che costituisce il documento di previsione per gli investimenti in lavori pubblici e il loro finanziamento.

Ogni ente locale deve analizzare, identificare e quantificare gli interventi e le risorse reperibili per il loro finanziamento.

Il programma deve indicare:

- le priorità e le azioni da intraprendere come richiesto dalla legge;

- la stima dei tempi e la durata degli adempimenti amministrativi di realizzazione delle opere e del collaudo;
- la stima dei fabbisogni espressi in termini sia di competenza, sia di cassa, al fine del relativo finanziamento in coerenza con i vincoli di finanza pubblica.

Trattando della programmazione dei lavori pubblici si dovrà fare necessariamente riferimento al “Fondo pluriennale vincolato” come saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell’ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l’entrata.

La programmazione del fabbisogno di personale che gli organi di vertice degli enti sono tenuti ad approvare ai sensi di legge, deve assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi, compatibilmente con le disponibilità finanziarie e i vincoli di finanza pubblica.

Al fine di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare l’ente individua, redigendo apposito elenco, i singoli immobili di sua proprietà. Tra questi devono essere individuati quelli non strumentali all’esercizio delle proprie funzioni istituzionali e quelli suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Sulla base delle informazioni contenute nell’elenco, deve essere predisposto il “Piano delle alienazioni e valorizzazioni patrimoniali” quale parte integrante del Documento Unico di Programmazione.

Nel Documento Unico di Programmazione dovranno essere inseriti tutti quegli ulteriori strumenti di programmazione relativi all’attività istituzionale dell’ente di cui il legislatore prevederà la redazione ed approvazione. Si fa riferimento ad esempio alla possibilità di redigere piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all’art. 16, comma 4, del D.L. 98/2011 – L. 111/2011.

5.4 Come si articola la Sezione operativa del DUP del Comune di Bologna

Il Comune di Bologna, seguendo le indicazioni della normativa in materia, ha articolato in sede di prima applicazione della normativa e in forma sperimentale la Parte 1 della Sezione Operativa del Documento Unico di Programmazione in 4 volumi:

- Volume 4 – Budget 2016-2018. Analisi delle previsioni di entrata e di spesa relative al triennio 2016-2018 riclassificate secondo lo schema di budget.

In questo volume vengono elaborate, in una serie di tabelle articolate secondo lo schema di budget, le previsioni di entrata e di spesa relative al triennio 2016-2018.

Con riferimento alle principali voci di entrata e di spesa vengono inoltre presentate delle slide che pongono a confronto i dati di consuntivo relativi al triennio 2012-2014, i dati di budget 2015 e i dati previsionali relativi al triennio 2016-2018, evidenziando analiticamente le tendenze più significative che emergono da questi confronti.

In questo modo si realizza per la parte entrata la previsione normativa, che chiede di esporre nella Parte 1 della sezione operativa del DUP:

- una valutazione generale sui mezzi finanziari, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi e i relativi vincoli;
- gli indirizzi in materia di tributi e di tariffe dei servizi.

Per quanto riguarda invece la parte spesa si evidenziano puntualmente gli andamenti storici e previsti delle principali componenti, che naturalmente tengono conto anche dell'analisi e valutazione degli impegni pluriennali di spesa già assunti.

Una particolare attenzione in questa analisi della spesa viene riservata alla rilevante tematica del ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti, fornendo dati analitici sull'evoluzione dello stock del debito e sul conseguente impatto in termini di servizio del debito (quota capitale e quota interessi).

- Volume 5 – Budget 2016. Analisi delle previsioni di entrata e di spesa relative all'esercizio 2016 riclassificate secondo lo schema di budget. In questo volume vengono elaborate, in una serie di tabelle articolate secondo lo schema di budget, le previsioni di entrata e di spesa relative all'esercizio 2016, riservando una particolare attenzione ai confronti con le previsioni di budget dell'esercizio precedente e all'analisi puntuale degli scostamenti intervenuti. Rispetto al Volume 4 (che analizza i dati relativi all'intero triennio) l'obiettivo del Volume 5 è quello di analizzare con particolare attenzione i dati relativi all'esercizio 2016 e di esporre le motivazioni di natura tecnica e politica che hanno determinato le principali scelte di bilancio per l'esercizio in corso.
- Volume 6 - Programmi obiettivo approvati dai singoli quartieri per il triennio 2016-2018. In questo volume vengono presentati i programmi obiettivo approvati dai singoli Quartieri, sulla base degli indirizzi formulati dalla Giunta. In particolare nel documento di indirizzo vengono illustrate le principali tendenze demografiche che influenzano la domanda potenziale di servizi in campo educativo, scolastico e socio-assistenziale.

Viene inoltre delineata l'evoluzione dell'offerta di questi servizi sulla base di linee di indirizzo che fanno riferimento sia agli interventi trasversali e di processo sia agli interventi nei vari ambiti.

Vengono inoltre presentati i dati di bilancio relativi al triennio 2016-2018 sull'ammontare delle risorse attribuite ai nove Quartieri cittadini per assicurare l'erogazione dei servizi delegati in campo educativo, scolastico e socio-assistenziale.

- Volume 7 – Gli obiettivi operativi per il triennio 2016-2018.
 - 7.1 Schede sintetiche relative ai servizi e progetti riclassificate secondo lo schema di bilancio per Missioni e Programmi (DPCM 28/12/2011)
 - 7.2 Schede sintetiche relative ai servizi e progetti riclassificate secondo:
 - le 5 linee programmatiche di mandato e le aree d'intervento (per i servizi)
 - le 5 linee programmatiche di mandato e i programmi (per i progetti)

In questo volume articolato in due blocchi di schede vengono esposti in modo analitico gli obiettivi operativi per il triennio 2016-2018 realizzando una forte integrazione con il percorso di lavoro denominato "Controllo strategico - Ciclo di gestione della performance", che ha classificato tutta l'attività svolta dal Comune di Bologna in relazione alle cinque linee programmatiche individuate dal Sindaco nel luglio 2011, evidenziando:

- tutti i servizi erogati con continuità dall'Amministrazione comunale, raggruppati in aree di intervento omogenee;
- tutti i progetti che vedono attualmente impegnato il Comune di Bologna, raggruppati in programmi di natura più ampia.

Tale classificazione permette di esaminare in modo dettagliato ed esaustivo tutte le attività di natura continuativa (servizi) o di carattere straordinario (progetti), con riferimento alle quali vengono allocate le risorse di personale, patrimoniali e finanziarie a disposizione dell'Amministrazione per raggiungere gli obiettivi di mandato individuati con riferimento a ciascuna delle cinque linee programmatiche.

Nel corso del mandato amministrativo in relazione a questa classificazione verranno svolte tutte le attività di controllo strategico e di valutazione e misurazione del ciclo di gestione della performance, previste dalla legislazione vigente ed organicamente inserite nel generale processo di programmazione e controllo da tempo adottato dall'Amministrazione. La classificazione attualmente definita verrà inoltre costantemente aggiornata in relazione all'evolversi dell'azione amministrativa e con una particolare attenzione alle dinamiche dell'attività di natura progettuale.

In particolare nel Volume 7 per ognuno dei 131 servizi sono state predisposte delle schede sintetiche che prevedono i seguenti elementi informativi:

- Linea programmatica di Mandato
- Area di intervento
- Responsabilità politica principale
- Responsabilità tecnica principale
- Descrizione del servizio
- Finalità del servizio
- Modalità organizzativa del servizio
- Principali indicatori di risultato attesi per il periodo 2016-2018 (*)
- Principali risultati in termini di efficienza / efficacia / qualità del servizio previsti per il periodo gennaio 2016-dicembre 2018

(*) Per quanto riguarda in particolare i principali indicatori di risultato per il periodo 2016-2018, si evidenzia che in alcuni casi i valori previsti sono fortemente condizionati da variabili esogene non prevedibili da parte dell'Amministrazione Comunale. In questi casi i valori previsti hanno carattere di stima indicativa e si allineano di solito con i valori di consuntivo osservati nell'ultimo anno di gestione.

Per quanto riguarda invece i 93 progetti sono state predisposte schede sintetiche che prevedono i seguenti elementi informativi:

- Linea programmatica di Mandato
- Programma
- Responsabilità politica principale
- Responsabilità tecnica principale
- Descrizione del progetto
- Finalità del progetto
- Profili di governance del progetto
- Principali risultati previsti per il periodo gennaio 2016-dicembre 2018

Per assicurare la piena coerenza ed integrazione con i documenti di programmazione strategica e operativa dell'Amministrazione Comunale il documento classifica le suddette schede sia con una lettura per missioni e programmi, come previsto dalla norma (vedi Volume 7.1), sia secondo lo schema per linee programmatiche di mandato e aree di intervento per quanto riguarda i servizi e secondo lo schema per linee programmatiche di mandato e programmi per quanto riguarda i progetti (vedi Volume 7.2).

La Parte 2 della Sezione Operativa è articolata in 3 volumi:

- Volume 8 – Piano poliennale dei lavori pubblici e degli investimenti 2016-2018.
In questo volume vengono presentate in modo analitico le previsioni sugli investimenti che si presume di poter finanziare nel triennio 2016-2018. Tali previsioni sono classificate in relazione ai principali progetti di intervento, evidenziando analiticamente per ogni opera l'importo da finanziare, l'anno previsto di approvazione del progetto e la modalità di finanziamento (ricorso al credito, altri finanziamenti del Comune, finanziamenti di altri enti e privati).
In appendice a questo volume vengono inoltre presentati i dati relativi ai programmi e ai progetti di investimento in corso di esecuzione non ancora conclusi.
- Volume 9 – Linee di indirizzo in materia di programmazione triennale del fabbisogno del personale relativamente al triennio 2016-2018.
In questo volume vengono presentate le linee guida relative alla programmazione triennale del personale. Gli enti locali sono infatti tenuti a definire questa programmazione per assicurare le esigenze di funzionalità e per ottimizzare le risorse necessarie al migliore funzionamento dei servizi, compatibilmente con le disponibilità finanziarie di bilancio.
- Volume 10 – Piano delle alienazioni e valorizzazioni dei beni patrimoniali 2016-2018.
Questo volume contiene il “Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari” per il triennio 2016-2018 e viene formato dal Settore Edilizia e Patrimonio attraverso una procedura periodica di ricognizione nell'ambito degli immobili di proprietà comunale.
Tale procedura porta all'individuazione di un elenco di immobili non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e quindi suscettibili di dismissione (tenendo conto anche del grado di vetustà degli stessi da cui derivano costosi interventi di manutenzione, e di eventuali richieste di acquisto già pervenute e ritenute accoglibili).