

L'approvazione del Documento Unico di Programmazione 2016-2018 entro il 31 dicembre in Giunta Comunale, ed in particolare di questa Sezione Strategica, con un orizzonte temporale pari al periodo riferito al Bilancio Pluriennale 2016/2018 (il mandato amministrativo di riferimento per questa Amministrazione Comunale è comunque il 2012/2017) insieme alla successiva trasmissione al Consiglio Comunale rispetta i termini prescritti dal D.lgs. 118/2011 sul nuovo sistema di contabilità.

La presentazione del DUP avviene appena si è concluso l'iter parlamentare della Legge di Stabilità 2016 e, di conseguenza, non è stato possibile predisporre in tempo utile alcuna previsione di carattere finanziario, stante le numerose e profonde novità introdotte dal legislatore, che hanno modificato sia la composizione del Bilancio stesso, sia le singole voci di riferimento, in particolare per la componente entrate. L'analisi di questo importante aspetto contabile, di conseguenza, è rinviato successivamente alla predisposizione della bozza del Bilancio Preventivo 2016.2018, prevista per la fine del mese di febbraio 2016.

### **L'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili**

Con il DLGS 23/06/2011 n. 118 avente per oggetto "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 5/5/2009 n. 42" l'Armonizzazione contabile è stata avviata, in termini sperimentali, sin dal 2012 (come stabilito dal DPCM 28/12/2011). Ad agosto 2014, il DLGS 126/2014 ha completato il quadro normativo necessario per garantire l'avvio a regime della riforma, attraverso:

- a) la modifica ed integrazione del DLGS 118/2011 e l'inserimento nel decreto medesimo di tutti i principi e gli schemi contabili già approvati con il DPCM del 28/12/2011;
- b) l'adeguamento del TUEL all'armonizzazione, con la modifica delle disposizioni contenute nel Titolo II del DLGS n. 267/2000;
- c) la modifica della disciplina dell'indebitamento contenuta nella legge n. 350/2013.

Grazie a tale decreto, nel 2015 la riforma è entrata in vigore in via generalizzata per tutti gli enti locali, pur con una disciplina transitoria graduale che si completerà nel 2017.

Si ricorda in proposito che l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili costituisce il cardine della riforma della contabilità pubblica (Legge n. 196/2009) e4 della riforma federale prevista dalla Legge n. 42/2009.

In particolare i principi ispiratori della legge delega sul federalismo fiscale sono finalizzati a garantire:

- 1) Autonomia di entrata e di spesa
- 2) Superamento graduale del criterio della spesa storica a favore dei costi e dei fabbisogni standard;
- 3) Adozione di regole contabili uniformi;
- 4) Adozione di un comune piano dei conti integrato;
- 5) Adozione di comuni schemi di bilancio articolati in Missioni e Programmi coerenti con la classificazione economico – funzionale;
- 6) Sistemi e schemi di contabilità economico – patrimoniale;
- 7) bilancio consolidato per aziende, società ed organismi controllati;
- 8) Sistema di indicatori di risultato semplici e misurabili.
- 9) Raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli europei ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

Sotto l'aspetto, che qui interessa, dell'ordinamento contabile, la riforma, meglio nota come "armonizzazione" ha lo scopo di :

- consentire il controllo dei conti pubblici nazionali (tutela della finanza pubblica nazionale);
- verificare la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del Trattato Istitutivo UE;
- favorire l'attuazione del federalismo fiscale.

Uno dei cardini della nuova contabilità è rappresentato dal principio della "competenza finanziaria potenziata", il quale prevede che tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate, che danno luogo ad entrate e spese per l'ente, devono essere registrate in contabilità nel momento in cui sorgono, con imputazione all'esercizio in cui vengono a scadenza. E' comunque fatta salva la piena copertura degli impegni a prescindere dall'esercizio in cui essi sono imputati, attraverso l'istituzione del Fondo Pluriennale Vincolato. La nuova configurazione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata ha diversi aspetti che è opportuno approfondire:

- a) impedisce l'accertamento di entrate future, rafforzando la valutazione preventiva e concomitante degli equilibri di bilancio;
- b) evita l'accertamento e l'impegno di obbligazioni inesistenti, riducendo in maniera consistente l'entità dei residui attivi e passivi;
- c) consente, attraverso i risultati contabili, la conoscenza dei debiti commerciali degli enti, che deriva dalla nuova definizione di residuo passivo conseguente all'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata;
- d) rafforza la funzione programmatica del bilancio;
- e) favorisce la modulazione dei debiti finanziari secondo gli effettivi fabbisogni degli enti;
- f) avvicina la competenza finanziaria alla competenza economica;
- g) introduce una gestione responsabile delle movimentazioni di cassa, con avvicinamento della competenza finanziaria alla cassa, con il conseguente potenziamento della competenza finanziaria e la valorizzazione della gestione di cassa;
- h) introduce il Fondo Pluriennale Vincolato, ossia uno strumento conoscitivo e programmatico delle spese finanziate con entrate vincolate nella destinazione, compreso il ricorso al debito per gli investimenti.

L'avvio a regime della riforma degli enti territoriali, così come previsto dal DL 102/2013 (convertito nella Legge 124/2013) è stata prevista per il primo gennaio 2015, per completarsi dal primo gennaio 2016. Si tratta di una tappa fondamentale nel percorso di risanamento delle finanze pubbliche, con il conseguente consolidamento dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, anche ai fini del rispetto delle regole comunitarie, delle attività connesse alla revisione della spesa pubblica e alla determinazione dei fabbisogni e costi standard.

### **Il Documento Unico di Programmazione degli Enti Locali (DUP)**

Il principio contabile della programmazione allegato 4/1 al DLGS 118/2011 prevede un nuovo documento unico di programmazione, il DUP, in sostituzione del Piano Generale di Sviluppo e della Relazione Previsionale e Programmatica.

La programmazione nelle pubbliche amministrazioni garantisce l'attuazione del principio costituzionale del buon andamento (Art. 97) in quanto è diretta ad assicurare un ottimale impiego delle risorse pubbliche secondo i canoni della efficacia, efficienza ed economicità. Essa, inoltre, rende concreto il principio della democrazia partecipativa, in quanto fornisce gli strumenti per "valutare" l'operato dell'azione amministrativa conoscendo preventivamente gli obiettivi dichiarati e, successivamente, i risultati raggiunti. In sostanza, dunque, un corretto processo di programmazione è espressione di una amministrazione moderna che intende fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative ed anche di carattere finanziario.

Già l'Osservatorio per la Finanza e la contabilità degli enti locali, scriveva, nel 2003, di come la programmazione rappresenti "il Contratto che il governo politico dell'ente assume nei confronti dei cittadini e degli altri utilizzatori del sistema di bilancio stesso".

L'attendibilità, la congruità e la coerenza dei bilanci è prova della affidabilità e credibilità dell'Amministrazione. Gli utilizzatori del sistema di bilancio devono disporre delle informazioni necessarie per valutare gli impegni politici assunti e le decisioni conseguenti, il loro onere e, in sede di rendiconto, il grado di mantenimento degli stessi.

Nel precedente ordinamento, il processo di programmazione non aveva raggiunto le finalità preposte, fallendo l'obiettivo a causa di:

- a) un gap culturale dovuto alla scarsa propensione alla programmazione;
- b) l'eccessivo affollamento e ridondanza dei documenti di programmazione;
- c) un quadro normativo instabile e caotico, associato alla incertezza sull'ammontare delle risorse disponibili, il quale conduce oramai sistematicamente a continue proroghe del termine di approvazione dei bilanci.

La riforma intende superare questo deficit, rafforzando il ruolo di programmazione attraverso l'anticipazione e l'autonomia del processo rispetto a quello di predisposizione del Bilancio. L'art. 170 del TUEL prevede che il DUP venga approvato entro il 31 luglio dell'anno precedente a valere per l'esercizio successivo.

L'intenzione del legislatore è quella di evitare di ricadere nell'errore di invertire il processo di programmazione ed appiattirlo su quello della predisposizione del Bilancio, come accaduto sinora.

Il DUP, infatti, non costituisce un allegato al bilancio, come invece era previsto per la RPP, ma piuttosto costituisce la base di partenza per l'elaborazione delle previsioni di bilancio, da formularsi nei mesi successivi.

Da considerare, inoltre la riduzione dei documenti di programmazione, che da cinque diventano principalmente tre: il DUP, il Bilancio di Previsione e il PEG. Il successo della riforma è tuttavia strettamente correlato ad un parallelo processo di riforma della finanza locale, necessario per restituire certezza sulle risorse disponibili e garantire in questo modo efficacia ed efficienza del processo di programmazione. Senza questo presupposto fondamentale, la nuova programmazione sarebbe destinata a rimanere irrealizzata. Come già ricordato, la riforma del processo di programmazione non può prescindere dalla riforma della finanza locale che, ancora oggi, sembra lontana da compiersi. Teniamo sempre presente la perenne situazione di precarietà e situazione, veramente emergenziale, in cui si trovano sia i bilanci locali che le strutture amministrative ad essi dedicati: tutto questo rende veramente difficile qualsiasi tentativo serio

Di programmazione, che si fonda, principalmente, sulla certezza delle risorse disponibili e sul personale e le strutture, di carattere principalmente informatico, da utilizzare per la loro gestione.

Faccio solo alcuni esempi:

la problematica del fondo IMU TASI con il riparto del Fondo Solidarietà Comunale;

- 1) la riforma della riscossione, ancora incompiuta;
- 2) la riforma del catasto, sempre ai nastri di partenza;
- 3) la riforma della tassazione locale, sempre incompiuta

Sono solo alcuni aspetti che rendono precari gli equilibri di bilancio ma anche il processo stesso della programmazione, la cui serietà rimane fortemente compromessa e, nella realtà dei fatti, relegata in un angolo, in attesa di tempi sicuramente migliori.

Teniamo sempre presente che la parte finanziaria verrà inserita quando sarà predisposta la bozza del Bilancio 2016, anche a seguito del recepimento delle consistenti novità introdotte dalla Legge di Stabilità 2016.

### **La composizione del Documento Unico di Programmazione**

In questa sede, come già accennato in precedenza, ci si occuperà solo della Sezione Strategica.

La stessa ha un orizzonte temporale di riferimento che coincide con il Mandato Amministrativo (2012/2017) ma, necessariamente, deve dare delle indicazioni anche per l'arco temporale del Bilancio 2016/2018.

In particolare, sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato, Missioni, Vision ed indirizzi strategici del Comune di Crema, in coerenza con la programmazione di Governo e quella della Regione Lombardia.

Tale processo è supportato da un'analisi strategica delle condizioni interne ed esterne all'Ente, sia in termini attuali che prospettici, così come l'analisi degli scenari che possano rilevarsi utili all'Amministrazione per compiere le scelte più urgenti ed appropriate.

### **La Sezione Strategica**

L'obiettivo che questa Amministrazione, si pone per il periodo 2016.2018, è sicuramente fortemente influenzato dalla scadenza del mandato amministrativo prevista per la primavera del 2017. L'anno 2016, di conseguenza, sarà quello che porterà, praticamente, alla vigilia della consultazione elettorale.

Sarà sicuramente un periodo, dal punto di vista amministrativo, particolarmente intenso.

Nel contempo, è possibile indicare come si orienterà questa Amministrazione, quali saranno le sue priorità ma, soprattutto, come aggiornare quanto a suo tempo indicato come Linee Programmatiche del Mandato Amministrativo 2002.2007.

Inizia, di conseguenza, un periodo di rendicontazione di quanto fatto, quanto in corso e quanto da fare al fine di poter rendere conto dell'efficacia nell'azione amministrativa del periodo di propria competenza.

Numerosi sono stati gli argomenti affrontati e nucleati nel Programma di mandato:

CREMA CAPOCOMPRESORIO

AZIENDE PARTECIPATE

INFRASTRUTTURE VIARIE

TRASPORTO PUBBLICO URBANO

INCENTIVAZIONE DELLA CIRCOLAZIONE CICLO PEDONALE

VIABILITA' DI QUARTIERE

PARCHEGGI

PROGETTO CASE DELL'ACQUA

SVILUPPO URBANISTICO SOSTENIBILE  
AREA STALLONI  
PRIORITA' EDILIZIA SCOLASTICA  
CASERMA VIGILI DEL FUOCO  
IMPIANTI SPORTIVI  
I QUARTIERI AL CENTRO  
RIQUALIFICAZIONE PIAZZA DEL TEATRO  
PROGETTO UN CUORE IN OGNI QUARTIERE  
PROGETTO MEDIAZIONE ABITATIVA / PROGETTO MEDIAZIONE SOCIALE PRESSO CASE ALER  
AGENDA INNOVAZIONE  
PROGETTO EXTRAORDINARY CREMA  
PROGETTO FORMAZIONE AGROALIMENTARE  
TURISMO E MARKETING TERRITORIALE  
PROGETTO MADE IN CREMA  
PROGETTO CREMA CITTA' EUROPEA DELLO SPORT  
PROGETTO AGENDA SPORT  
PROGETTO FESTIVAL DELLA LETTERATURA SPORTIVA  
PROGETTO DIVERSAMENTE SPORTIVI  
COMUNITA' DIGITALE E DELLE IDEE  
CREMA CABLATA  
CREMA WIRELESS  
CREMA SCUOLE 2.0  
CREMA SMART CITY  
PROGETTO CREMA APPS  
PROGETTO LA CULTURA SI SPAZIO  
PROGETTO PORTALE DELLA CULTURA  
PROGETTO MUSIC@CREMA  
PROGETTO "IL RITORNO DI DADI.COM"  
PROGETTO CREMA JAZZ  
PROGETTO "IL FESTIVAL DEI BAMBINI"  
PROGETTO INFORMAGIOVANI  
PROGETTO STUDENT CARD  
PROGETTO FAMILY CARD  
PROGETTO NONNI COME RISORSA  
CITTA' DEL CIVISMO, DEI DIRITTI E DELLA PARTECIPAZIONE  
PROGETTO WELFARE LEGAMI  
PROGETTO LO SVANTAGGIO DIVENTA RISORSA  
PROGETTO "PARTECIPAZIONE NON E' SOLO ESSERCI, MA CONTARE" – RIFROMA DEL WELFARE  
PROGETTO DELEGA AI QUARTIERI  
PROGETTO SICUREZZA NEI QUARTIERI  
PROGETTO ADOTTIAMO LA NOSTRA CITTA'  
CREMA CITTA' CHE AMA GLI ANIMALI

Si tratta di argomenti ritenuti particolarmente importanti da parte di questa Amministrazione.

L'analisi della componente strategica e l'abbinamento con la componente contabile inserita in Bilancio Preventivo 2016.2018 verrà espletata in sede di aggiornamento del DUP, successivamente alla quadratura della bozza dello stesso.