



CONSULENZA | FORMAZIONE | RICERCA  
via Donatello, 9 - Milano | [www.farepa.it](http://www.farepa.it) | [info@farepa.it](mailto:info@farepa.it)

# Il principio contabile della programmazione per le Regioni

**Bologna, 27 giugno 2014**



**Prof. Luca Bisio:** *Consulente della Corte dei conti, Consulente e formatore farePA S.r.l., esperto di programmazione, contabilità e controllo degli EELL, Professore di Economia e gestione delle imprese presso l'Università degli Studi Milano-Bicocca, già componente dell'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli EELL (Ministero dell'interno), componente di nuclei ed OIV di EELL.*

*[l.bisio@farepa.it](mailto:l.bisio@farepa.it); [www.farepa.it](http://www.farepa.it); [www.lucabisio.it](http://www.lucabisio.it)*

# Sommario

Argomento		Pag.
1	Il percorso verso l'armonizzazione contabile	4
2	La programmazione: principi generali per gli Enti territoriali	11
3	Gli strumenti della programmazione regionale	24
4	Il ciclo della programmazione regionale	35
5	Il Documento di economia e finanza regionale (DEFER) e la nota di aggiornamento allo stesso	39
6	La Legge di Stabilità regionale	46
7	Il bilancio di previsione finanziario	49
8	Le variazioni di bilancio	63
9	Documento tecnico di accompagnamento e bilancio finanziario gestionale	67
10	Il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio	70
11	Gli strumenti della programmazione degli Enti Strumentali	72
12	Esperienze a confronto: aspetti critici e di sviluppo	75

# Struttura della giornata



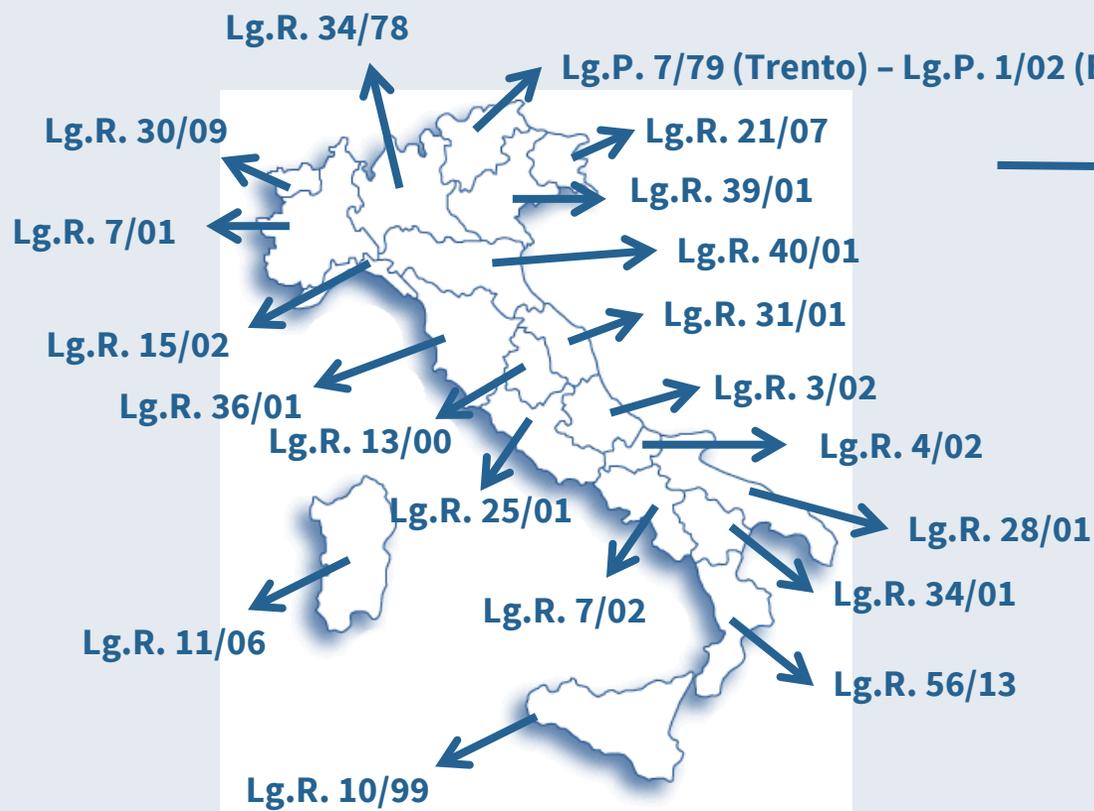
# **1. Il percorso verso l'armonizzazione contabile**

# L'armonizzazione tra Costituzione e norme attuative



# Il punto di partenza: i sistemi contabili regionali

In ragione **dell'art. 117 della Costituzione** (*ante 2012*) che attribuiva alle Regioni la **competenza concorrente** in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici ogni amministrazione ha provveduto a darsi un **proprio ordinamento contabile con un proprio modello di bilancio, pur nel rispetto del D.Lgs. 76/2000** (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni)



La Corte dei Conti,  
nell'audizione del 29  
maggio 2014 ha definito  
questi 22 ordinamenti  
differenti quali il risultato  
di una ... **«malintesa  
autonomia»** ...

# Le due armonizzazioni...

## Regioni ed Enti Locali

Lg.42/09

**Art. 2, co. 2, Lg. 42/2009** « ... i decreti legislativi [di attuazione del federalismo fiscale] sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali: [...]  
**individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, [...] coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato.**

**D.Lgs.  
118/11**

## Amministrazioni centrali

Lg. 196/09

**D.Lgs.  
91/11**

# L'attuazione dell'armonizzazione per Regioni ed Enti Locali

## Regioni ed Enti Locali

Lg.42/09

D.Lgs.  
118/11

2015

■ E' ancora in corso la **sperimentazione** del processo di armonizzazione contabile, la cui entrata in vigore è stata recentemente prorogata al **1.1.2015**.

■ Come sottolinea la Corte dei Conti «il percorso **non può essere ulteriormente dilatato nei tempi**» per evitare di introdurre «un'altra dose di complicazione nel sistema» (Corte dei Conti, Audizione sulle modifiche al D,Lgs. 118/2011, 29 maggio 2014)

■ Per le Regioni il tema dell'armonizzazione riveste una particolare rilevanza in ordine sia al particolare trattamento della spesa sanitaria, sia in ordine alla necessità di giungere a uno **schema comune** di conti e bilancio (cosa che precedentemente a differenza degli EE.LL. non accadeva)

# Il sistema normativo dell'armonizzazione

## ■ D.Lgs. 118/11

Che prevede che dal **2015** **gli Enti territoriali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria** conformino la propria gestione a regole contabili uniformi definite sotto forma di principi contabili generali e di principi contabili applicati.



Tale D.Lgs. è stato integrato dal **D.L. 102/13**, che tra gli altri ha spostato l'entrata in vigore del sistema armonizzato al **1° gennaio 2015 (in precedenza era prevista il 1° gennaio 2014)**



Il 31 gennaio 2014, il Governo ha licenziato un **Decreto correttivo destinato ad apportare modifiche al D.Lgs. 118/11** su cui è stata raggiunta l'intesa, in sede di **Conferenza Unificata il 3 aprile 2014**

## ■ D.M. 15 novembre 2013

Identificazione delle **amministrazioni in sperimentazione** per l'anno **2014**. Il DM prevede un ampliamento dell'elenco degli sperimentatori 2012 e 2013. In totale si tratta di **4 Regioni, 23 Province, 373 Comuni e 5 Unioni di Comuni**

## Principi contabili generali

- **Principi contabili generali:** definiti dall'allegato 1 del **D.Lgs. 118/2011**
- **Principio contabile generale sperimentale della competenza finanziaria:** definito dall'allegato 1 del **DPCM 28-12-2011** in tema di sperimentazione

## Principi contabili sperimentali (DPCM 28-12-2011)

- Principio **contabile applicato sperimentale della contabilità finanziaria**
- Principio contabile applicato sperimentale della **contabilità economico patrimoniale**
- Principio contabile applicato sperimentale del **bilancio consolidato**
- **Principio contabile applicato sperimentale della programmazione (All. 12 DPCM 28-12-2011)**

## **2. La programmazione: principi generali per gli Enti territoriali**

# Definizione del processo di programmazione

«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**»

## Il processo di programmazione ...



# Definizione del processo di programmazione

■ **L'attendibilità, la congruità e la coerenza**, interna ed esterna, dei documenti di programmazione **è prova della affidabilità e credibilità dell'ente.**

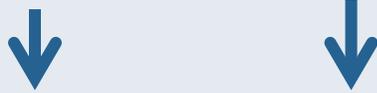
■ Nel rispetto del principio di comprensibilità, i documenti della programmazione esplicitano con chiarezza, **il collegamento tra:**

- **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.**

# I contenuti della programmazione

Indirizzi di finanza pubblica

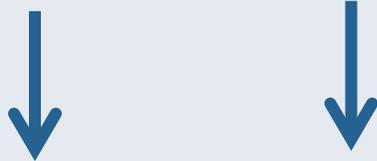
Programma di governo



**Finalità**

.. nel medio periodo in termini di impatto sui bisogni

**Impatto:** effetto dell'attuazione di politiche, programmi ed eventuali progetti sui bisogni esterni



**Obiettivi**

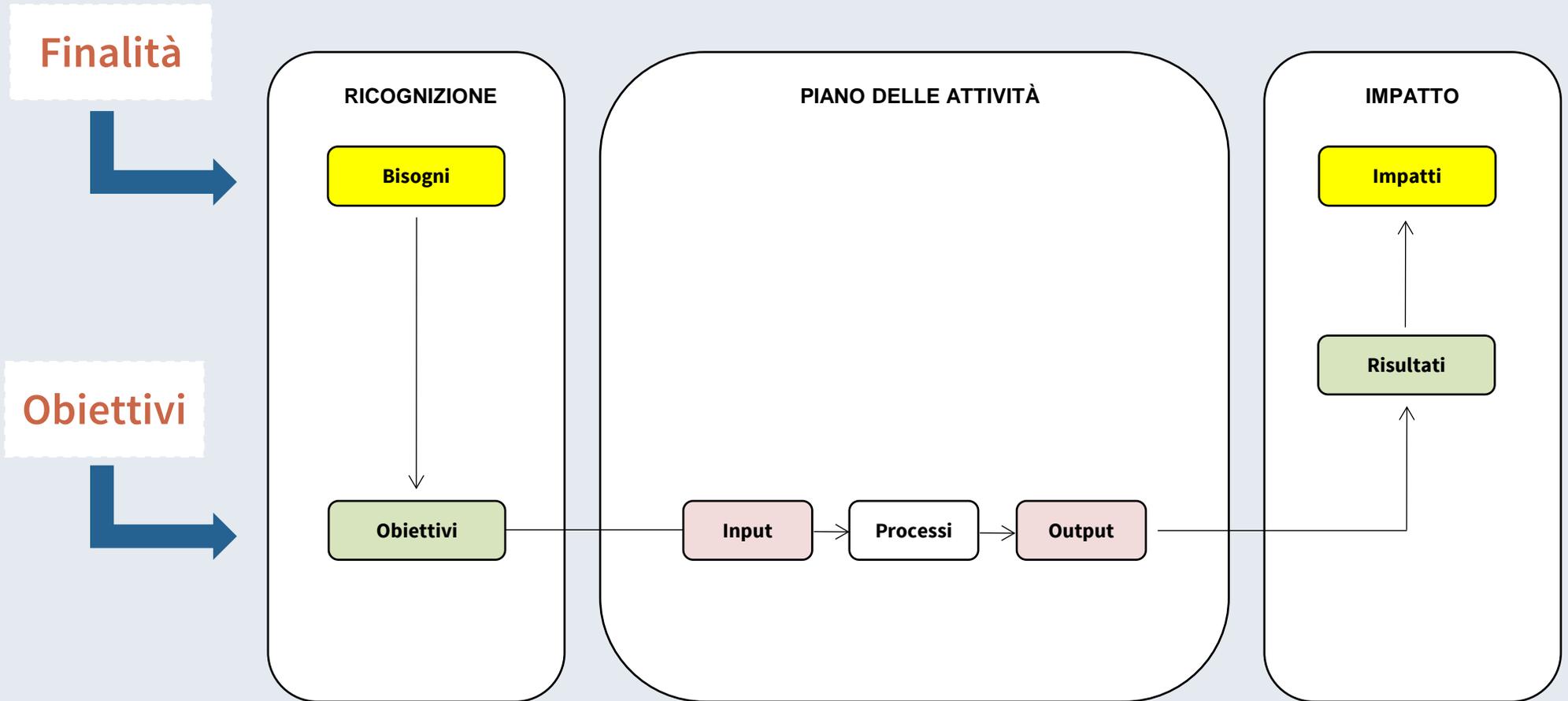
..nel breve periodo in termini di efficacia ed efficienza

**Efficacia:** grado di conseguimento degli obiettivi di gestione

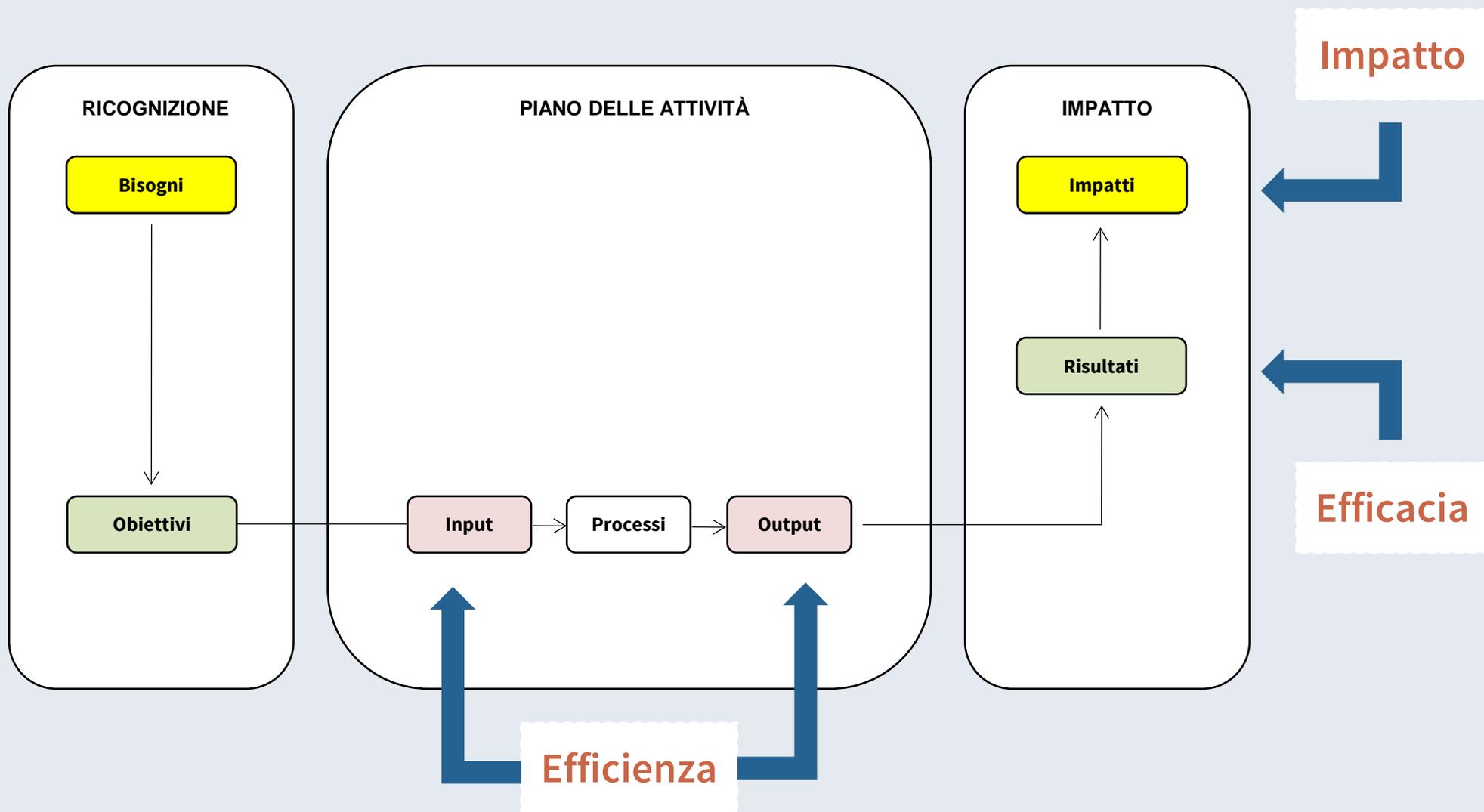
**Efficienza:** rapporto tra risorse utilizzate e quantità di servizi prodotti

Misurabili e monitorabili

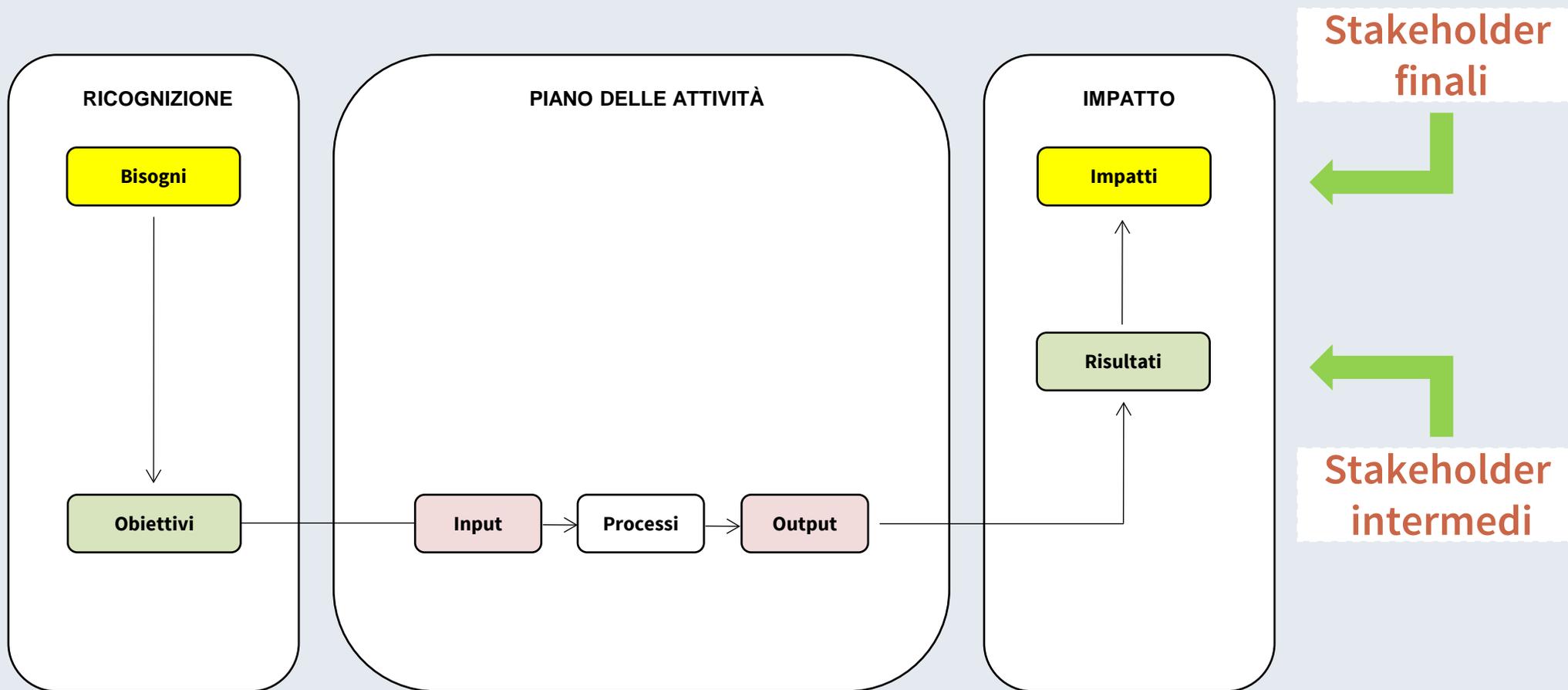
# Il percorso bisogni – impatti (del. ANAC 89/10): finalità e obiettivi



# Il percorso bisogni – impatti (del. ANAC 89/10): impatto, efficacia efficienza



# Il percorso bisogni – impatti (del. ANAC 89/10): stakeholder finali e intermedi



# Come definire finalità ed obiettivi: l'analisi di contesto

Per la **definizione di finalità ed obiettivi** occorre partire dall'**analisi del contesto di riferimento**

**Situazione socio-economica, demografica, culturale, ecc.**

- **Indicatori ed analisi di contesto**

**Quadro delle relazioni**

- **Mappa degli stakeholder**

**Riferimenti normativi**

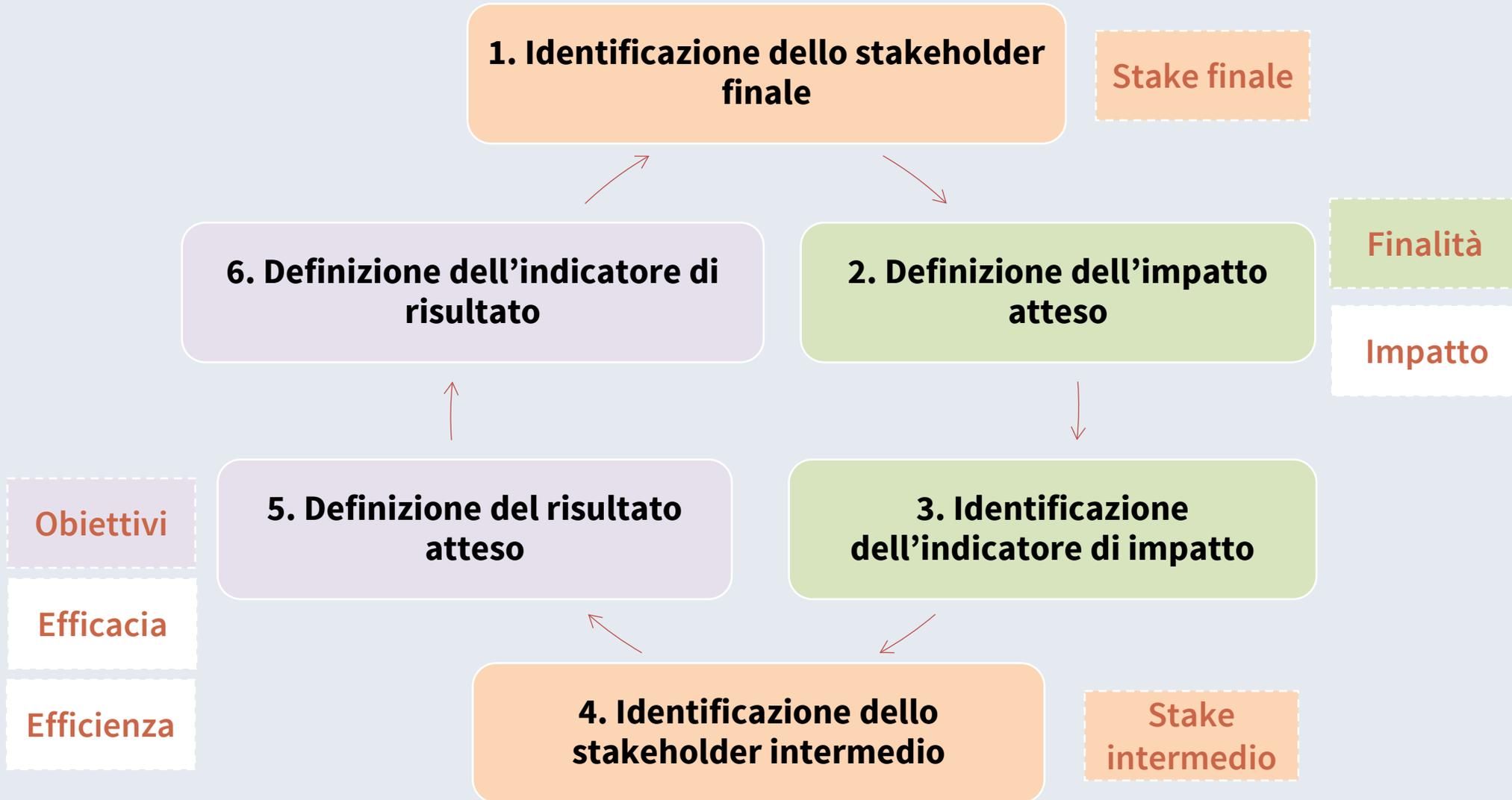
- **Quadro sinottico normativo**

## Art. 5, c. 2 del D. Lgs. 150/09

### Requisiti degli obiettivi:

- **rilevanti e pertinenti** rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- **specifici e misurabili** in termini concreti e chiari;
- **significativo miglioramento** della qualità dei servizi e degli interventi;
- riferibili ad un **arco temporale determinato**;
- commisurati ai valori di riferimento derivanti da **standard** definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da benchmarking;
- confrontabili con le **tendenze della produttività** con riferimento, ove possibile, almeno **al triennio precedente**;
- correlati alla **quantità e alla qualità delle risorse disponibili**

# Come definire finalità ed obiettivi: una tecnica di redazione



# Per definire finalità ed obiettivi: un esempio

**PRIMA**

	<b>Finalità/Obiettivo</b>	<b>Indicatore</b>
<b>DG Territorio</b>	Raggiungimento degli obiettivi previsti dal PRAL	Rilascio di una autorizzazione finalizzata al raggiungimento degli obiettivi del PRAL

# Per definire finalità ed obiettivi: un esempio

DOPO

	Finalità/Obiettivo	Indicatore
<b>DG Territorio</b>	Evitare la dispersione dell'amianto ( <b>finalità</b> ) sul territorio ( <b>stakeholder finale</b> : cittadini e territorio)	<b>Indicatore di impatto</b> : Amianto in discarica / totale amianto censito
	attraverso l'autorizzazione ( <b>obiettivo</b> ) all'apertura di discariche in Lombardia ( <b>stakeholder intermedio</b> : gestori discariche)	<b>Indicatore di risultato</b> : Rilascio di una autorizzazione per apertura discarica SI/NO

# I caratteri qualificanti della programmazione

I **caratteri qualificanti** della programmazione propri dell'ordinamento finanziario e contabile delle PA, sono:

## ■ Valenza pluriennale del processo

→ È necessaria una **programmazione almeno triennale** del processo per porre l'adeguata attenzione **all'affidabilità e incisività delle politiche e dei programmi**, alla **chiarezza degli obiettivi e al corretto ed efficiente utilizzo delle risorse**

## ■ Lettura non solo contabile dei documenti

→ Al fine di garantire ai portatori di interesse un sistema capace di **creare valore**, oltre che dal punto di vista politico-amministrativo ed economico-finanziario, anche dal punti di vista **informativo per i portatori di interesse**.

## ■ Coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio

→ Per permettere una valutazione **complessiva ed integrata**, tra obiettivi/risultati **economico-finanziari e programmatici** e tra obiettivi/risultati di **breve e di medio-lungo periodo**

# **3. Gli strumenti della programmazione regionale**

Il principio contabile applicato della programmazione (PAP) definisce il sistema di programmazione delle regioni garantendo un **forte raccordo con il processo di programmazione economico finanziaria dello Stato**, il quale a sua volta è **integrato nel ciclo di programmazione europeo**, anche a seguito delle modifiche introdotte dalla Lg. 39/11 alla Lg. 196/09.

Questo raccordo è evidente sia con riferimento alle fasi del processo di programmazione, sia prendendo in considerazione la struttura e i contenuti dei principali strumenti previsti.

# Gli strumenti di programmazione regionale

Programma di governo

Strumenti programmatici

Strumenti normativi

Strumenti contabili

DEFR

Nota di aggiornamento  
al DEFR

Piano degli indicatori di  
bilancio

Strumenti di  
programmazione  
specifici

Legge di stabilità  
regionale

Progetti di legge  
collegati

Bilancio di previsione

Documento Tecnico di  
Accompagnamento

Bilancio gestionale

Variazioni di bilancio

Assestamento di  
bilancio

# DEFR e Nota di aggiornamento

## Principio contabile programmazione

DEFR

Nota agg.to DEFR



Il **Documento di Economia e Finanza regionale (DFER)** descrive gli **scenari economico-finanziari** internazionali, nazionali e regionali, le **politiche da adottare**, gli obiettivi della **manovra regionale** ed espone il quadro delle risorse disponibili per la **programmazione regionale unitaria**. Tale quadro deve essere aggiornato, con la **Nota di Aggiornamento**, in ragione della nota di aggiornamento del DEF nazionale

## REGIONE EMILIA-ROMAGNA

DPEF



Il **Documento di Politica Economica e Finanziaria della Regione Emilia-Romagna (Dpef)** è lo strumento che descrive le politiche che guidano l'azione regionale e rappresenta gli obiettivi, le priorità e le scelte che alimentano la spesa.

Il Dpef ha **la finalità di agevolare la lettura del bilancio regionale**, configurandosi quale documento che traduce **in politiche concrete il programma elettorale del Presidente**.

Il Dpef è uno **strumento volontario**, la sua durata coincide con quella della legislatura ed è **aggiornato ogni anno**.

# Legge di Stabilità e bilancio di previsione

## Principio contabile programmazione

Lg. di Stabilità

Bilancio di previsione



La **Legge di stabilità** contiene il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione e dimostra la copertura finanziaria delle autorizzazioni annuali e pluriennali di spesa.

Il **bilancio di previsione finanziario** rappresenta contabilmente le **previsioni di natura finanziaria** riferite a ciascun esercizio compreso nell'arco temporale considerato nei Documenti di programmazione dell'ente (il DEFR regionale). **Ha una durata almeno triennale.**

## REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Lg. Finanziaria

Bilancio pluriennale

Bilancio annuale



La **legge finanziaria** è approvata contestualmente all'approvazione delle leggi di bilancio dalle quali essa trae il riferimento necessario per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni pluriennali di spesa e fornisce legittimazione alla iscrizione di specifiche allocazioni di spesa.

Il **bilancio annuale** e il bilancio **pluriennale** sono gli strumenti della programmazione finanziaria regionale. Essi presentano, per il periodo di riferimento, il **quadro generale delle entrate** che la Regione prevede di incassare e **le spese** che prevede di sostenere a favore della collettività regionale nel suo complesso.

# Il Documento Tecnico di Accompagnamento e il bilancio gestionale

## Principio contabile programmazione

Doc. tecnico di accompagnamento

Bilancio finanziario gestionale



Il Documento tecnico di Accompagnamento declina le tipologie di entrata e i programmi di spesa approvati dal Consiglio, rispettivamente, **in categorie e macroaggregati**.

Il **Bilancio finanziario gestionale** declina ulteriormente categorie e macroaggregati in capitoli ed eventualmente in articoli.

Il Documento tecnico è di competenza della Giunta mentre il Bilancio gestionale è di competenza della Giunta o del Segretario in base a quanto definito dal Regolamento di Contabilità

## REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Allegato al bilancio di previsione

Ripartizione delle risorse al CDR



Ai sensi dell'art. **11, co. 6** della **Lg.R. 40/2001** è allegata al bilancio di previsione un apposito documento nel quale le UPB sono distinte in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione.

Il **medesimo art. 11, al co. 9** stabilisce che contestualmente all'approvazione del bilancio è prevista **l'assegnazione ai dirigenti titolari di Centri di Responsabilità delle risorse** destinate al raggiungimento degli obiettivi

Principio contabile  
programmazione

Piano degli  
indicatori di  
bilancio



Il Piano degli indicatori di bilancio è lo **strumento per il monitoraggio degli obiettivi e dei risultati** di bilancio ed integra i documenti di programmazione. Esso è approvato dalla Giunta che lo trasmette al consiglio sia **all'inizio dell'esercizio** che a seguito **dell'approvazione del rendiconto**

# Piano degli indicatori di bilancio

## Indicatori



**Contesto**



Analisi della **situazione iniziale**



**Impatto**



**Finalità** → Stakeholder finale



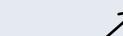
**Efficacia**



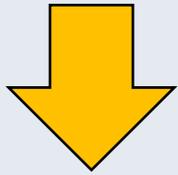
**Obiettivo** → Stakeholder intermedio



**Efficienza**



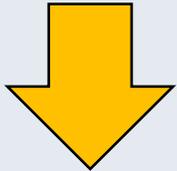
## VALIDITÀ TECNICA



**Capacità intrinseca ed effettiva di misurare ciò che l'indicatore si propone di misurare.**

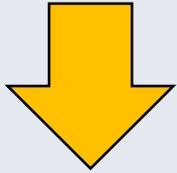
Predisposizione di un protocollo di rilevazione per ciascun indicatore che deve essere chiaramente prestabilito e che deve essere comunicato, come una sorta di **carta d'identità**, unitamente all'indicatore.

## TEMPESTIVITÀ



L'indicatore deve **essere in grado di fornire rilevazioni in tempi coerenti con le necessità di valutazione e decisione.**

## LEGITTIMAZIONE



**Condivisione tra i portatori di interesse del sistema di indicatori proposto.**

Un fattore essenziale della capacità informativa del sistema degli indicatori è la sua attitudine a rendere possibile il **confronto tra attori interni politico-tecnici** e tra di essi e gli **stakeholder dell'ente**

## **4. Il ciclo della programmazione regionale**

# Il ciclo di programmazione...dal DEFR al bilancio



# Il ciclo di programmazione...dal bilancio al «rendiconto»



## **5. Il Documento di economia e finanza regionale (DEFER) e la nota di aggiornamento allo stesso**

# Caratteristiche generali

Il DEFR ha **carattere generale** e **contenuto programmatico** e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione

I procedimenti di formazione dei documenti contabili previsionali devono **necessariamente partire dal DEFR** che deve essere redatto in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal Documento di Economia e Finanza a livello nazionale.

Il **Documento di Economia e Finanza Regionale** supporta:

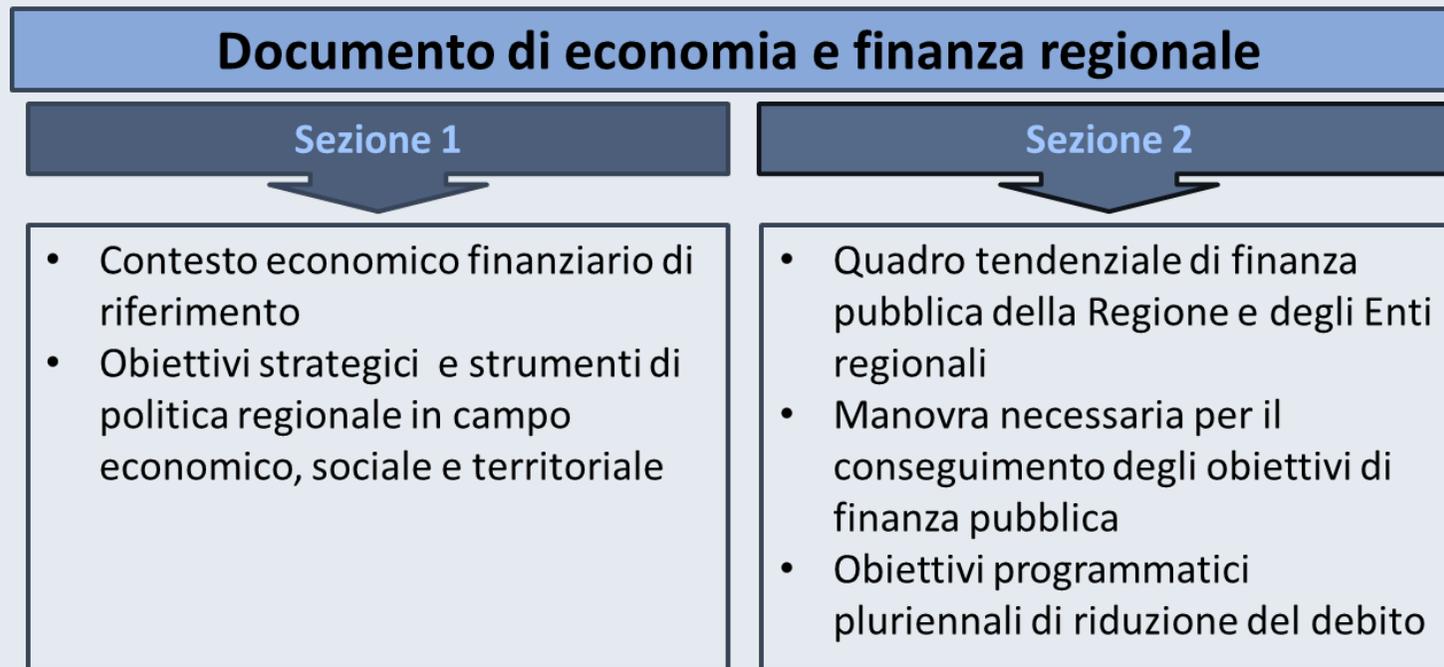
- La decisione circa i **programmi da realizzare** e i relativi contenuti all'interno delle singole missioni, le relative previsioni di spesa e le relative modalità di finanziamento.
- **L'orientamento alle successive deliberazioni** del Consiglio e della Giunta
- **Il controllo strategico** e, in particolare, lo **stato di attuazione dei programmi** all'interno delle missioni e alla **relazione al rendiconto di gestione**

Il **DEFR** contiene **le linee programmatiche dell'azione del governo** regionale per lo sviluppo regionale per il periodo di riferimento del bilancio di previsione

... ogni Regione definisce i contenuti del DEFR nel rispetto di elementi di minima...

- Le **politiche** da adottare
- Gli **obiettivi** della manovra, anche considerando il PSI
- Il **quadro finanziario** per il perseguimento degli obiettivi con l'esplicitazione degli strumenti attuativi
- Gli **indirizzi** agli **Enti Strumentali** ed alle **partecipate**

Il **Principio contabile applicato**, allegato al D.P.C.M. 28-12-2011, dopo avere definito i **contenuti minimi del DEFR**, ne costruisce i contenuti nel dettaglio, ripartendoli in **due sezioni**.



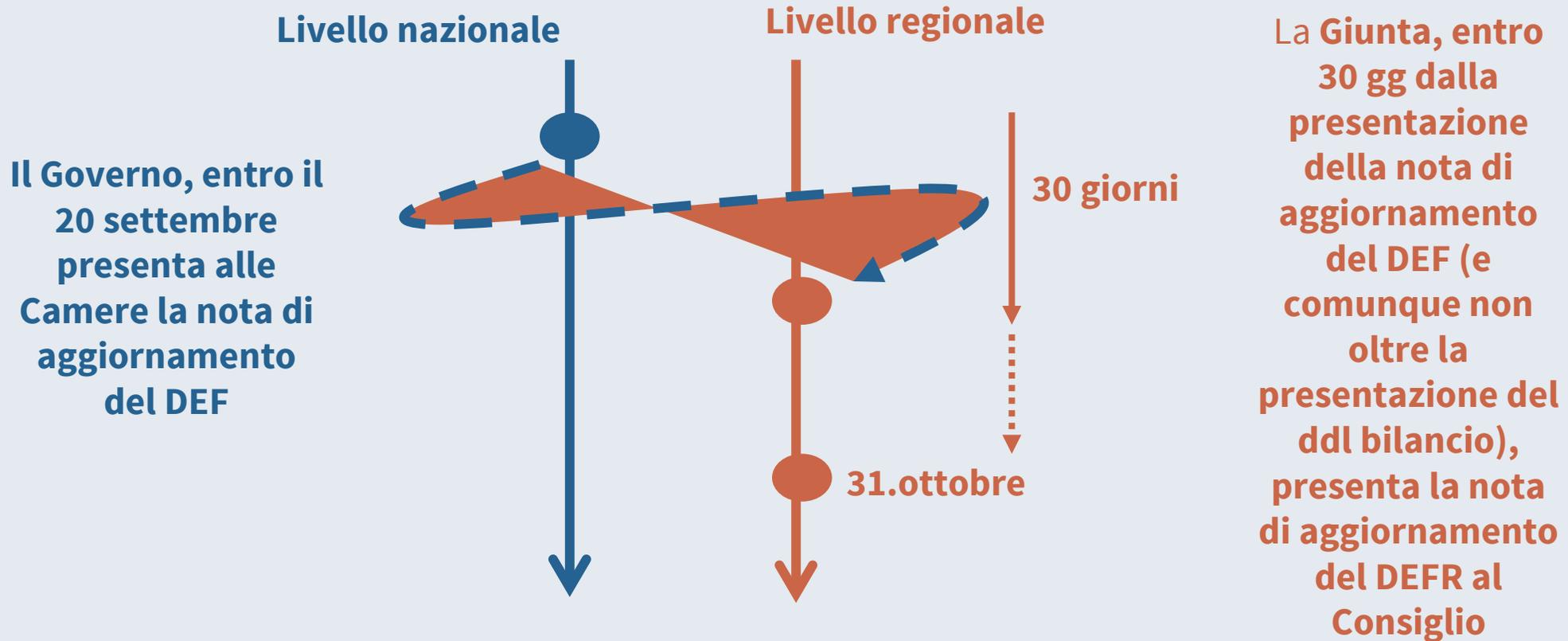
Il DEFR  
(Documento di  
economia e  
finanza regionale)  
avrà contenuti in  
parte  
sovrapponibili a  
quelli dell'attuale  
DPEF [...]»

(Fonte: DPEF  
2014-2015,  
Regione Emilia  
Romagna)

- Il **Documento di economia e finanza regionale (DEFR)** è presentato al Consiglio entro il 30 giugno di ciascun anno
- Nel caso in cui le specifiche normative regionali prevedano un **documento programmatico di legislatura, nel primo anno del nuovo mandato, quest'ultimo documento può sostituire il DEFR, se predisposto nel rispetto** del principio della programmazione di bilancio

# La nota di aggiornamento del DEFR

Il DEFR deve necessariamente prevedere un **raccordo con il DEF** (Documento di Economia e Finanza) a livello nazionale e, anche, con il suo aggiornamento.



## 6. La Legge di Stabilità regionale

# Definizione

...le **Regioni adottano una legge di stabilità regionale**, contenente il **quadro di riferimento finanziario** per il periodo compreso nel bilancio di previsione...essa è **approvata in un'unica sessione, unitamente alle leggi collegate ed al bilancio di previsione**

- Essa contiene **esclusivamente** norme tese a **realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione.**
- Trae il riferimento necessario, per la dimostrazione della copertura finanziaria delle **autorizzazioni annuali e pluriennali di spesa** da essa disposte, **dalle previsioni del bilancio a legislazione vigente**
- Con gli eventuali **progetti di legge collegati** possono essere disposte **modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative** regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR

# 7. Il bilancio di previsione finanziario

# Definizione

**Il bilancio di previsione finanziario** è il documento, **almeno triennale**, nel quale vengono **rappresentate contabilmente le previsioni** di natura finanziaria riferite a ciascun esercizio compreso nell'arco temporale considerato nel DEFR

Attraverso il bilancio gli organi di governo di un ente definiscono la **distribuzione delle risorse finanziarie tra i programmi e le attività** che l'amministrazione deve realizzare, in coerenza con quanto previsto nel documento di programmazione.

Le previsioni riguardanti il **primo esercizio** costituiscono il **bilancio di previsione finanziario annuale**

## Il bilancio di previsione finanziario ha le seguenti finalità

■ **POLITICO-AMMINISTRATIVE.** In quanto consente l'esercizio delle prerogative di indirizzo e controllo degli organi di governance

■ di **PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA.** Descrive finanziariamente le informazioni necessarie a supportare le PA nel processo di decisione politica

■ di **DESTINAZIONE DELLE RISORSE** a preventivo attraverso la funzione autorizzatoria

■ di **VERIFICA DEGLI EQUILIBRI FINANZIARI** nel tempo. Per le regioni il bilancio di previsione costituisce sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico di esercizi futuri

■ **INFORMATIVE** in quanto fornisce informazioni agli utilizzatori interni ed esterni del sistema di bilancio

# La nuova classificazione delle entrate

Titoli

Sono definiti secondo la **fonte di provenienza** delle entrate

Tipologie

Sono definite in base alla **natura delle entrate**, nell'ambito di ciascuna fonte di provenienza

Categorie

Sono definite in base all'**oggetto dell'entrata** nell'ambito della tipologia di appartenenza

Aggregato  
oggetto di  
approvazione da  
parte del  
Consiglio

Nell'ambito delle categorie è data separata evidenza delle eventuali **quote di entrata non ricorrente**

I capitoli, eventualmente suddivisi in articoli secondo il rispettivo oggetto, costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione

# La nuova classificazione delle spese

**Missioni**

**Funzioni principali e obiettivi strategici** perseguiti dalle amministrazioni utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. Sono definite tenendo conto delle missioni del bilancio dello Stato

**Programmi**

**Aggregati omogenei di attività** volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni

Aggregato oggetto di approvazione da parte del Consiglio

**Titoli**

Raggruppamento dei macroaggregati, all'interno del medesimo programma, in base alla **natura economica della spesa.**

**Macroaggregati**

Articolazione del programma, secondo la **natura economica della spesa.**

I capitoli, eventualmente suddivisi in articoli secondo il rispettivo oggetto, costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione

# Le unità di voto del Consiglio

		Diritti sociali, politiche sociali e famiglia					...	TOTALE
		Interventi per l'infanzia e per i minori	Interventi per la disabilità	Interventi per gli anziani	Interventi per soggetti a rischio esclusione sociale			
<b>TITOLO</b>	<b>Spese correnti</b>							
Macroaggregato	Redditi da lavoro dipendente	300		50	100		450	
Macroaggregato	Imposte e tasse a carico dell'ente	30					30	
Macroaggregato	Acquisto di beni e servizi	80	400	200			680	
Macroaggregato	Trasferimenti correnti			100	200		300	
Macroaggregato	Trasferimenti di tributi						0	
Macroaggregato	...						0	
<b>Totale</b>	<b>Titolo I</b>	<b>410</b>	<b>400</b>	<b>350</b>	<b>300</b>	<b>0</b>	<b>1460</b>	
<b>TITOLO</b>	<b>Spese in conto capitale</b>							
Macroaggregato	...							
<b>TITOLO</b>	<b>...</b>							
<b>TOTALE</b>		<b>410</b>	<b>400</b>	<b>350</b>	<b>300</b>	<b>0</b>	<b>1460</b>	

**Unità di voto del Consiglio**

# La trasparenza del ciclo di programmazione

Il Principio Applicato della Programmazione pone l'accento sulla necessità di garantire la **trasparenza al percorso di formazione del bilancio**.

In particolare, il **bilancio di previsione finanziario, il relativo documento tecnico di accompagnamento e il bilancio gestionale sono pubblicati contestualmente nel sito internet della Regione**.



Nel sito internet vanno pubblicate anche le variazioni del bilancio di previsione, le variazioni del documento tecnico di accompagnamento, il bilancio di previsione assestato, il documento tecnico di accompagnamento assestato e il bilancio gestionale assestato.

Il **sistema informativo della regione** deve garantire **l'invio alla banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni** (art. 13 Lg. 196/09):

- del bilancio di previsione finanziario, completo di allegati
- delle previsioni del documento tecnico di accompagnamento
- delle previsioni del bilancio gestionale

# 8. Le variazioni di bilancio

## Le variazioni di bilancio nel nuovo sistema contabile

La disciplina delle variazioni di bilancio è fornita **dall'art. 16 del D.Lgs. 118/11** ed è ulteriormente specificata dall'art. **10 del D.P.C.M. 28/12/11**. Il suo obiettivo primario è quello di **rendere la gestione del bilancio più flessibile** rispetto a quanto avviene nell'ordinamento attuale. Per tale motivo vengono ridisegnate le competenze e le responsabilità ai diversi livelli



*Consiglio*



*Giunta*



*Dirigenti/ responsabile  
finanziario*



\* **Art. 10, c. 4 D.p.c.m. 28/12/11:** «[...] provvedimento amministrativo dei dirigenti o, in assenza di norme, del responsabile finanziario dell'ente»

# Le variazioni di bilancio

## Entrate

*Consiglio*

Variazioni tra titoli e tipologie

*Giunta*

Variazioni **compensative tra categorie**, nell'ambito della medesima tipologia d'entrata

Variazioni relative agli **stanziamenti di cassa**

*Dirigenti/ responsabile finanziario*

Variazioni **compensative tra capitoli**, nell'ambito della medesima categoria d'entrata

# Le variazioni di bilancio

## Spese

### Consiglio

Variazioni tra missioni e programmi

### Giunta

Variazioni **compensative tra macroaggregati**, nell'ambito del **medesimo programma**

Variazioni **compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi**, per le sole **spese per il personale**, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'ente (**art.16, c. 1, lett. a) D.Lgs. 118/11**)

Variazioni relative agli **stanziamenti di cassa**

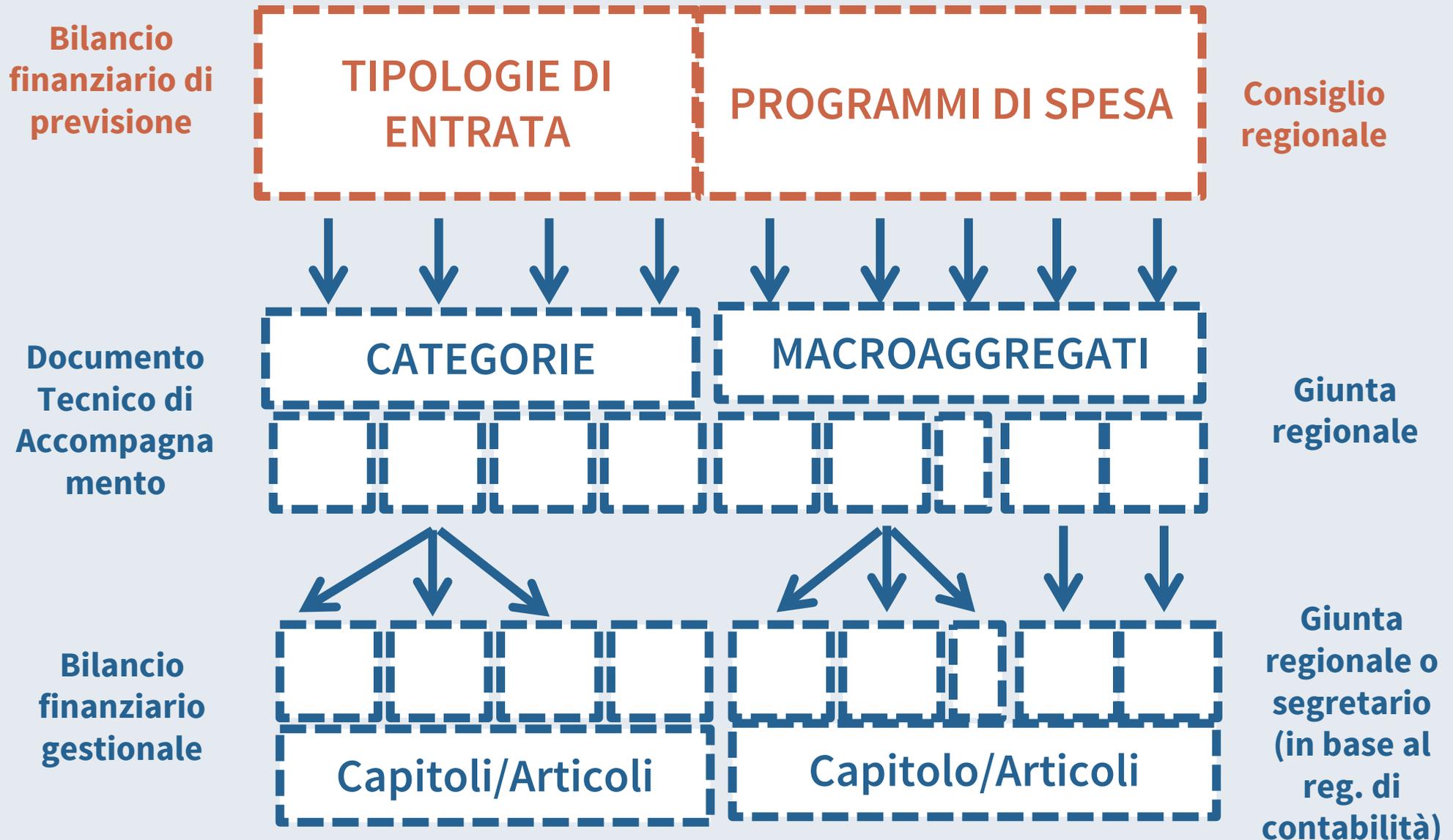
Variazioni al **fondo di riserva** per spese impreviste

### Dirigenti/ responsabile finanziario

Variazioni **compensative tra capitoli**, nell'ambito del medesimo macroaggregato di spesa

# **9. Documento tecnico di accompagnamento e bilancio finanziario gestionale**

# L'articolazione in capitoli e articoli



Il Principio Applicato per la Programmazione prevede che «contestualmente» all’approvazione del bilancio da parte del Consiglio...

La Giunta approvi il **Documento tecnico di Accompagnamento** cui sono allegati:

- il prospetto delle previsioni di entrata per titoli, tipologie e categorie
- Il prospetto delle previsioni di spesa per missioni, programmi e macroaggregati

... «contestualmente» al Documento tecnico

La Giunta o il Segretario approva il **bilancio gestionale**, cui si attribuiscono ai titolari dei centri di responsabilità le **risorse necessarie** al raggiungimento degli **obiettivi assegnati**.

Per “**contestualmente**” si intende la **prima seduta di giunta successiva** all’approvazione del bilancio da parte del Consiglio. Nei casi in cui il regolamento della regione prevede l’approvazione del bilancio finanziario gestionale da parte del segretario, per “contestualmente” si intende entro i **cinque giorni lavorativi successivi all’approvazione del documento tecnico di accompagnamento**.

# **10. Il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio**

# Il piano degli indicatori di bilancio

E' lo **strumento per il monitoraggio degli obiettivi** e dei **risultati** di bilancio ed integra i documenti di programmazione.

■ Mentre negli Enti Locali esso è allegato al bilancio di previsione, **nelle Regioni viene trasmesso al Consiglio**

■ Tale strumento indica **gli obiettivi che l'ente si propone di realizzare** per il triennio della programmazione finanziaria

■ Alla fine di ciascun esercizio è oggetto di rendicontazione nel Piano dei risultati (accompagnato da una relazione a commento) che analizza i **risultati conseguiti, gli scostamenti e le relative motivazioni**



**Esso è divulgato attraverso la pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione e nella sezione «Amministrazione trasparente»**

# **11. Gli strumenti della programmazione degli Enti Strumentali**

# Gli enti strumentali in contabilità finanziaria

Le Regioni, così come gli Enti Locali, definiscono gli strumenti della programmazione dei propri organismi ed enti strumentali (con esclusione degli Enti sanitari) in modo coerente con i principi del D.Lgs. 118/2011. Gli strumenti cardine sono:

- Il **Piano delle Attività o il Piano Programma**, di durata triennale, da definire in coerenza con l'ente capogruppo
- Il **Bilancio di previsione**, almeno triennale, e le relative **variazioni**
- Il **Bilancio gestionale o il Piano Esecutivo di Gestione**, di durata triennale, da definire in coerenza con l'ente capogruppo
- Il **Piano degli indicatori di bilancio**, solo nel caso in cui l'ente strumentale appartenga al settore delle pubbliche amministrazioni ex D.Lgs. 196/2009.

# Gli enti strumentali in contabilità civilistica

Gli enti in **contabilità civilistica** hanno un sistema di programmazione che ricalca quello degli enti strumentali in **contabilità finanziaria** pur con le necessarie peculiarità:

- Il **Piano delle Attività o il Piano Programma**, di durata triennale, da definire in coerenza con l'ente capogruppo, contenente anche un **Piano industriale** in caso di nuovi servizi
- Il **budget economico**, almeno triennale, e le relative **variazioni**
- Il **Piano degli indicatori di bilancio**, solo nel caso in cui l'ente strumentale appartenga al settore delle pubbliche amministrazioni ex D.Lgs. 196/2009.

## **12. Esperienze a confronto: aspetti critici e di sviluppo**



La Regione Lombardia, **sperimentatrice sin dal 2012**, ha affrontato i **cambiamenti importanti** che impattano sull'intero processo di programmazione delle politiche, sulla programmazione finanziaria e sulla misurazione/valutazione dei risultati



# Criticità incontrate

Le principali **criticità** riscontrate hanno riguardato

- L'impossibilità di **rappresentare nei documenti di bilancio le peculiarità della programmazione delle realtà regionali** o rappresentare le trasversalità

(ad. es.: non è possibile fare una missione o programma Expo)

- La necessità di **ripensare al raccordo programmazione-bilancio**, tenendo conto che una delle «leve» – ossia la **struttura di bilancio** – è **sostanzialmente bloccata**, in quanto decisa a livello nazionale.

(ad. es.: si è dovuta abbandonare la classificazione «trasversale del PRS in aree: istituzionale, economica, sociale e territoriale)

## La connessione tra PRS e sistema di programmazione

Il **Programma Regionale di Sviluppo** (PRS) è il documento che definisce gli obiettivi, le strategie e le politiche che la Regione si propone di realizzare nell'arco della **legislatura**, per promuovere lo sviluppo economico, sociale e territoriale della Lombardia. Esso è presentato dalla Giunta all'inizio di ogni legislatura.

**L'aggiornamento annuale del PRS è previsto dal 2014 mediante il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER), introdotto con la sperimentazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili.**

## Il Piano degli indicatori di bilancio e dei risultati attesi

### Missione

#### Missione 1

ASSETTI ISTITUZIONALI, SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI, DI GESTIONE

### Programma

#### Programma 3

GESTIONE ECONOMICA, FINANZIARIA, PROGRAMMAZIONE, PROVVEDITORATO

### Risultato atteso

OTTIMIZZARE LA SPESA PER ACQUISTI DI BENI E SERVIZI DEL SISTEMA REGIONALE

### Il risultato atteso ...

È l'elemento base della **programmazione strategica e della valutazione** dei Direttori

Rappresenta **l'obiettivo di Legislatura**. Per questo è definito nel PRS e modificabile solo con un intervento di Giunta e Consiglio

**Ha un responsabile** (Direttore Generale, Centrale o DFS)

## Il Piano degli indicatori di bilancio e dei risultati attesi

### Programma 3

**Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato**

#### Obiettivi correlati

- Ottimizzare la spesa per acquisti di beni e servizi del sistema regionale

#### Destinatari

Cittadini, Altre PA

#### Risorse 2014-2016

2014	2015	2016
361.404.000,00	553.379.000,00	360.929.000,00

#### Principali destinazioni risorse

- Gare per l'acquisto di beni e servizi ( tramite ARCA)
- Spese postali

**MISSIONE 1**  
**Risorse del programma 3**  
**ANNO 2014**



Obiettivi	Indicatore	Formula	UdM	Fonte	Dato 2012	Obiettivo 2014	Obiettivo 2015	Obiettivo 2016
Ottimizzazione dei processi di approvvigionamento della PA per la fornitura di beni e servizi attraverso strumenti di e-procurement	N gare lanciate su Sintel	Conteggio delle procedure di gara sopra e sottosoglia lanciate su Sintel.	N	Arca	1872	12.000	15.500	18.000
	Valore gare lanciate su Sintel	Valore (in euro) delle procedure di gara sopra e sottosoglia lanciate su Sintel.	€	Arca	1 mld	1,9 mld	2,1 mld	2,3 mld

Tra le Regioni sperimentatrici figura la **Regione Basilicata** che ha posto in essere, a livello procedimentale, un **intenso processo di coinvolgimento degli operatori** e di presidio tecnico per l'implementazione dei principi del bilancio armonizzato, tra cui quello della programmazione.

## In particolare si è provveduto:

- Al coinvolgimento nella sperimentazione di tutte le **articolazioni organizzative** dell'ente, anche quelle dotate di autonomia contabile e di bilancio prive di personalità giuridica, definite “organismi strumentali”
- Assunzione di tutte le iniziative necessarie affinché **tutto il personale** che concorre all'accertamento delle entrate e all'impegno delle spese (sia chi redige gli atti che chi li registra) **si adegui** ai principi contabili in sperimentazione
- **Aggiornamento delle procedure informatiche** per garantire la predisposizione e la gestione “parallela” degli schemi di bilancio nel biennio ed il passaggio ai nuovi schemi/classificazioni (sia di competenza che di cassa)

Similmente alla Basilicata, anche la **Regione Lazio** (in sperimentazione) ha intrapreso la strada del **coinvolgimento interno ed esterno**. Infatti «**dopo un timido coinvolgimento iniziale, abbiamo pensato di potercela fare da soli. E' stato un peccato di presunzione, tipico dei settori Bilancio e Ragioneria, del quale stiamo ancora pagando le conseguenze**» (Fonte: Errori da evitare nell'applicazione del Dlgs 118/2011, 21.6.2013, Marco Marafini – Direttore Programmazione Economica, Bilancio, Demanio e Patrimonio – Regione Lazio)

Da ciò è stato intrapreso un percorso di perseguimento di un maggiore coinvolgimento orientato:

- **Internamente**, alla creazione (secondo il modello RGS) di uffici centrali di bilancio dislocati in ogni settore dell'Ente
- **Esternamente**, con il coinvolgimento degli enti strumentali e degli Enti Locali, anche ipotizzando cabine di regia territoriali

Con riferimento alla programmazione della Regione Lazio è interessante notare anche il **livello di flessibilità delle variazioni** di bilancio. Questo nella previsione di una forte crescita delle variazioni in sede di prima applicazione del bilancio armonizzato.

Le modalità  
previste dalla  
Regione Lazio

- Legge – variazione tra diversi programmi
- DGR – variazione tra diversi macroaggregati dello stesso programma
- Decreto del Presidente – prelievi dai fondi
- Determina Segretario Generale – variazione tra capitoli del medesimo macroaggregato

Garantire maggiore  
flessibilità possibile

Fonte: Marco Marafini, Errori da evitare nell'applicazione del Dlgs 118/2011, 21.6.2013)

# L'esperienza in Liguria (ente non sperimentatore)

Anche le Regioni che **non rientrano nella sperimentazione**, come la Liguria, si stanno attivando per una corretta implementazione delle regole, dei metodi e dei principi dell'armonizzazione contabile.

La **Regione Liguria**, ad esempio, punta molto l'attenzione sullo strumento del **Piano Finanziario (Cronoprogramma)** che ha lo scopo di programmare la gestione della spesa negli esercizi futuri associata alle relative coperture finanziarie e monitorare nel tempo le coperture contabili delle obbligazioni esso, infatti:

- contribuisce a rispondere agli obblighi normativi in tema di rispetto dei **vincoli di finanza pubblica** e di **tempistiche di pagamento** dei fornitori;
- costituisce lo strumento gestionale di riferimento per qualsiasi **autorizzazione di spesa a gestione pluriennale**;
- ripartisce **l'obbligazione giuridicamente perfezionata** secondo il principio di competenza finanziaria potenziata in un periodo che ricopre più anni.