

NUOVI LINEAMENTI DEL PRINCIPIO CONTABILE N. 1

(aprile 2009)

a cura di:

Prof. Luca Bisio: *Professore di Economia e gestione delle imprese pubbliche presso la Facoltà di economia dell'Università statale di Milano–Bicocca, Componente dell'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli EE LL (Ministero dell'Interno)*

labser

**LABORATORIO
DI CONSULENZA
PER IL MANAGEMENT
DEI SERVIZI**



1

LA STRUTTURA DEL PRINCIPIO CONTABILE N. 1

La struttura del Principio contabile n. 1

Parte generale

*Quadro
giuridico
di
riferimento*

*La
program-
mazione
nel sistema
di bilancio*

Governance e strumenti di programmazione

*Gli strumenti della
programmazione di mandato*

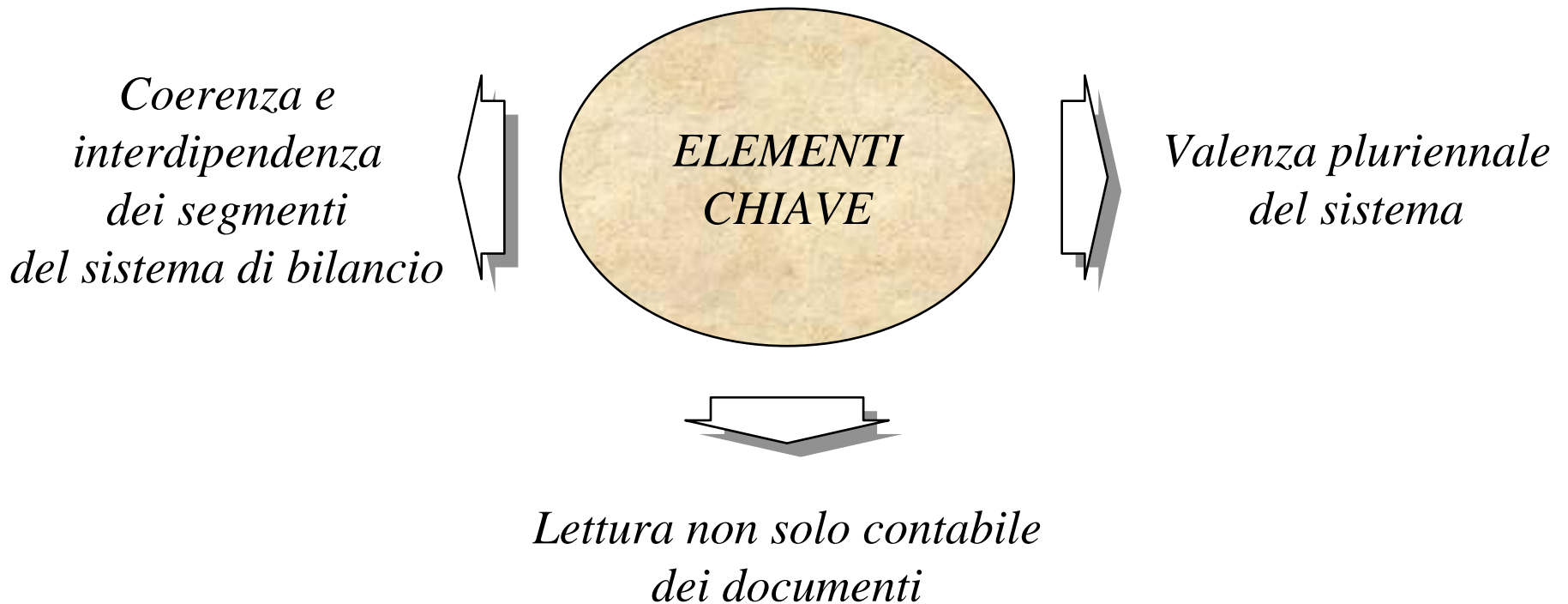
*Gli strumenti della
programmazione triennale*

*Gli strumenti della
programmazione annuale*

2

LA PROGRAMMAZIONE NEL SISTEMA DI BILANCIO

Elementi chiave (Punto 4)



Principio di comprensibilità (Punto 5)

Per garantire il rispetto del principio di comprensibilità, il sistema di bilancio deve esplicitare con chiarezza, sin dal livello di programmazione, il collegamento tra i seguenti elementi:



quadro complessivo dei contenuti della programmazione



portatori di interesse



risorse finanziarie, umane e strumentali



correlate responsabilità di indirizzo, gestione e controllo

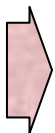
I contenuti della programmazione (Punto 6)

Visione



Scenario futuro perseguito dall'amministrazione, avendo per oggetto la comunità locale

Valori



Riflettono la cultura dell'ente e guidano il comportamento delle persone che vi operano

Finalità



Impatto atteso sui bisogni ottenibile nel medio periodo mediante l'attuazione di programmi ed eventuali progetti

Obiettivi



Risultato atteso verso il quale indirizzare le attività e coordinare le risorse nella gestione dei processi di erogazione di un dato servizio

***Risultati
attesi***



Efficacia (qualità, equità e soddisfazione dell'utenza) ed efficienza



3

GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE DI MANDATO

Gli strumenti della programmazione di mandato

RELAZIONE DI GOVERNANCE SINDACO/CONSIGLIO

	<i>Contenuto</i>	<i>Arco temporale</i>	<i>Organo competente</i>	<i>Normativa di riferimento</i>	<i>Principi contabili</i>
<i>Linee programmatiche per azioni e progetti</i>	<i>Programmatico</i>	<i>Mandato</i>	<i>Presentate dal Sindaco al Consiglio</i>	<i>art. 46, c. 3 e art. 42, c. 3 del TUEL</i>	<i>Punto 18</i>
<i>Piano generale di sviluppo</i>	<i>Programmatico</i>	<i>Mandato</i>	<i>Approvato dal Consiglio</i>	<i>art. 165, c. 7 del TUEL e art. 13, c. 3 D.Lgs 170/06</i>	<i>Punto 19</i>

Collegamento con la RPP (Punto 18)

PER GARANTIRE IL RISPETTO DEL POSTULATO DELLA COERENZA TRA I DOCUMENTI DEL SISTEMA DI BILANCIO SI SUGGERISCE DI ARTICOLARE LE FINALITÀ DI MANDATO NEI MEDESIMI PROGRAMMI CHE VERRANNO SVILUPPATI, IN CHIAVE TRIENNALE, NELLA RPP

Strumenti di pianificazione

Linee programmatiche per azioni e progetti

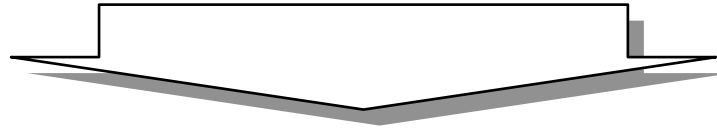
RPP

Struttura

Non hanno una struttura ex lege

È strutturata obbligatoriamente per “Programmi” (DPR 326/98)

Integrazione con il bilancio sociale (Punto 19)



***IL PIANO GENERALE DI SVILUPPO È LO
STRUMENTO NECESSARIO PER LA REDAZIONE
DI UN BILANCIO SOCIALE COERENTE CON IL
SISTEMA DI BILANCIO.***

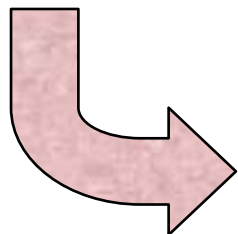
4

GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE

Gli strumenti della programmazione triennale

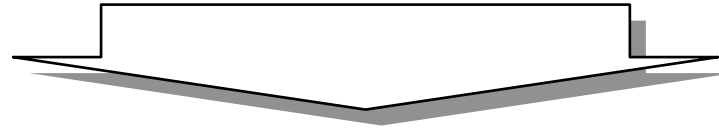
RELAZIONE DI GOVERNANCE GIUNTA/CONSIGLIO

	<i>Contenuto</i>	<i>Arco temporale</i>	<i>Organo competente</i>	<i>Normativa di riferimento</i>	<i>Principi contabili</i>
<i>Relazione previsionale e programmatica</i>	<i>Programmatico e contabile</i>	<i>Triennale</i>	<i>Consiglio</i>	<i>art. 170 del TUEL</i>	<i>Punti da 21 a 34</i>
<i>Bilancio pluriennale</i>	<i>Contabile</i>	<i>Triennale</i>	<i>Consiglio</i>	<i>art. 171 del TUEL</i>	<i>Punti da 35 a 41</i>



+ *Programma triennale dei LLPP*

+ *Programma triennale del fabbisogno di personale*



RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA

Relazione previsionale e programmatica

CONTENUTO PROGRAMMATICO DELLA RPP

Principio 1 - 2004

18. La RPP assume particolare rilevanza perché il suo **contenuto tecnico-descrittivo** può rivelarsi altamente efficace, sia in funzione dei dati, non solo finanziari, che può esporre, sia dello spazio che può riservare alle illustrazioni, alle comparazioni, alle motivazioni, non solo tecniche.

Principio 1 - 2009

21. La RPP ha carattere generale, **contenuto programmatico** e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione triennale **definito sulla base degli indirizzi di mandato.**

Relazione previsionale e programmatica

FINALITÀ DELLA RPP

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

24 [...]

- definire le finalità triennali dei programmi e degli eventuali progetti, i preventivi di spesa e le relative modalità di finanziamento

- supportare la redazione degli altri documenti di programmazione

Relazione previsionale e programmatica

FINALITÀ DELLA RPP

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

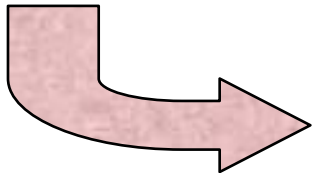
24 [...]

- **orientare e vincolare le successive deliberazioni** del Consiglio e della Giunta (art. 170, c. 9 del TUEL)

- **costituire il presupposto dell'attività di controllo strategico**, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi, alla relazione al rendiconto di gestione e al bilancio sociale

È ribadita la centralità del concetto di “programma”

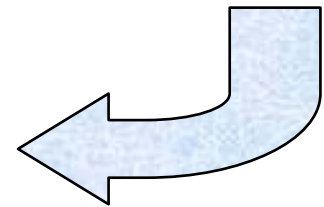
**PRINCIPIO
CONTABILE n. 1**



IL **PROGRAMMA** È IL CARDINE DELLA
PROGRAMMAZIONE (Punto 33)

TUEL

IL **PROGRAMMA** È DEFINIBILE
AUTONOMAMENTE DA CIASCUN ENTE



LE FINALITÀ DI PROGRAMMA/PROGETTO

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

25 [...]

Le finalità individuate all'interno dei programmi e degli eventuali progetti:
- rappresentano la **declinazione triennale di quelle contenute nelle linee programmatiche** di mandato e nel PGS, risultano **attuative della visione e della missione** dell'ente e devono essere **definite nel rispetto dei valori di riferimento**;

Relazione previsionale e programmatica

LE FINALITÀ DI PROGRAMMA/PROGETTO

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

25 [...]

Le finalità individuate all'interno dei programmi e degli eventuali progetti:
- costituiscono **indirizzo vincolante per i successivi atti di programmazione**, in applicazione del principio della coerenza tra i documenti del sistema di bilancio.

Relazione previsionale e programmatica

LE SCELTE “DI INDIRIZZO”

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

25 [...]

Il contenuto minimo della RPP è costituito:
[...]

d) per la parte spesa da una redazione per programmi e per eventuali progetti, con indicazione delle finalità che si intendono conseguire, della **motivazione delle scelte di indirizzo** effettuate e delle risorse umane e strumentali ad esse destinate.

Relazione previsionale e programmatica

RACCORDO TRA FASI DI REDAZIONE E STRUTTURA DELLA RPP

Principio 1 - 2004

18. La redazione della Relazione comporta cinque momenti, o fasi, strategici e caratterizzanti:

- la ricognizione delle caratteristiche generali;
- la individuazione degli obiettivi;
- la valutazione delle risorse;
- la scelta delle opzioni;
- la individuazione e redazione dei programmi e dei progetti.

Principio 1 - 2009

27. Il percorso di redazione della relazione è articolato in sei fasi

- la **ricognizione delle caratteristiche generali** dello scenario di riferimento (*Sezione 1*);
- la **valutazione delle risorse** complessive (*Sezione 2*);
- l'**analisi dei bisogni** per ciascun programma (*Sezione 3*);

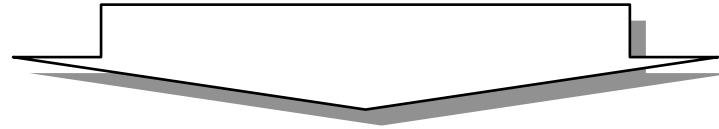
Relazione previsionale e programmatica

RACCORDO TRA FASI DI REDAZIONE E STRUTTURA DELLA RPP

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

[...]
- la **formulazione di un quadro di proposte sulle finalità** dei programmi e degli eventuali progetti (*Sezione 3*);
- la **selezione delle finalità in base alle risorse** disponibili (*Sezione 3*);
- la **redazione dei programmi e degli eventuali progetti** (*Sezione 3*).



Bilancio pluriennale di previsione

Bilancio pluriennale di previsione

ENFASI SUL RACCORDO BILANCIO PLURIENNALE E RPP

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

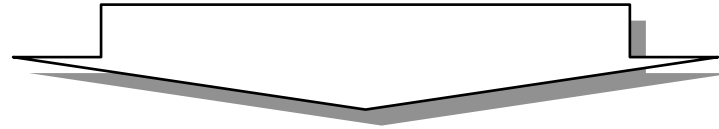
Non presente

35. Il bilancio pluriennale è il documento contabile nel quale vengono indicate le previsioni di natura finanziaria riferite all'arco temporale considerato nella RPP.

Esso rappresenta la **proiezione pluriennale: delle spese correnti, di investimento e di indebitamento, finalizzate alla realizzazione dei programmi e degli eventuali progetti** illustrati nella relazione previsionale e programmatica;
delle risorse in entrata atte a garantire la copertura delle spese previste nel triennio.

5

GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE ANNUALE



Bilancio annuale di previsione

Gli strumenti della programmazione annuale

RELAZIONE DI GOVERNANCE GIUNTA/CONSIGLIO

	<i>Contenuto</i>	<i>Arco temporale</i>	<i>Organo competente</i>	<i>Normativa di riferimento</i>	<i>Principi contabili</i>
<i>Bilancio annuale di previsione</i>	<i>Contabile</i>	<i>Annuale</i>	<i>Consiglio</i>	<i>Artt. dal 162 al 168 e dal 174 al 176 del TUEL</i>	<i>Punti da 45 a 55</i>

Bilancio annuale di previsione

ENFASI SUL RACCORDO BILANCIO ANNUALE E RPP

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

45. Il bilancio annuale di previsione [...] rappresenta la **proiezione annuale**:

- **delle spese correnti, di investimento e di indebitamento, finalizzate alla realizzazione dei programmi e degli eventuali progetti illustrati nella RPP;**
- delle risorse in entrata atte a garantire la copertura delle spese previste nell'anno

Bilancio annuale di previsione

FINALITÀ DEL BILANCIO ANNUALE

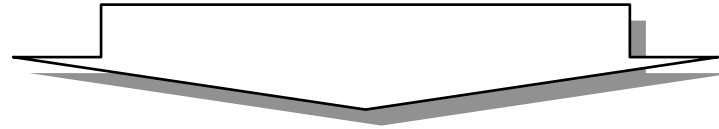
Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

47. Il bilancio annuale di previsione è caratterizzato dalle seguenti finalità:

- politico-amministrative [...];
- di programmazione finanziaria [...];
- informative in quanto **fornisce informazioni agli utilizzatori interni** (consiglieri ed amministratori, dipendenti, organi di revisione, ecc.) **ed esterni** (organi di controllo, altri enti pubblici, fornitori e creditori, finanziatori, cittadini, ecc.) in merito ai programmi in corso di realizzazione e futuri ed all'andamento finanziario dell'ente



Piano esecutivo di gestione

Gli strumenti della programmazione annuale

RELAZIONE DI GOVERNANCE GIUNTA/DIRIGENTI

	<i>Contenuto</i>	<i>Arco temporale</i>	<i>Organo competente</i>	<i>Normativa di riferimento</i>	<i>Principi contabili</i>
<i>Piano esecutivo di gestione</i>	<i>Programmatico e contabile</i>	<i>Annuale</i>	<i>Giunta</i>	<i>art. 169 del TUEL</i>	<i>Punti da 56 a 67</i>

Piano esecutivo di gestione

ENFASI SULLA RELAZIONE DI GOVERNANCE

Principio 1 - 2004

40. Il PEG, annuale o pluriennale, rappresenta lo strumento attraverso il quale si mettono in evidenza i piani operativi di conseguimento delle risorse, nonché di impiego e combinazione degli interventi, distinguendoli dalla pianificazione strategica e dalla programmazione.

Principio 1 - 2009

56. Il PEG rappresenta lo strumento attraverso il quale si **guida la relazione tra organo esecutivo e responsabili dei servizi**. Tale relazione è finalizzata alla definizione degli obiettivi di gestione alla valutazione e alla successiva assegnazione delle risorse necessarie al loro raggiungimento

Piano esecutivo di gestione

FINALITÀ DEL PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

58. Il piano esecutivo:

- favorisce la delimitazione degli ambiti decisionali e di intervento di amministratori e tecnici, cercando di **armonizzare le indicazioni di indirizzo politico con le modalità di attuazione** di detto indirizzo;
- facilita la valutazione della **fattibilità tecnica** degli obiettivi definiti a livello politico;
- **guida la gestione**, grazie alla definizione degli indirizzi da parte dell'organo esecutivo;

Piano esecutivo di gestione

FINALITÀ DEL PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

- **responsabilizza** sull'utilizzo delle risorse e sul raggiungimento dei risultati;

- costituisce un **presupposto del controllo** di gestione ed un elemento portante **dei sistemi di valutazione**;

- **autorizza alla gestione dal punto di vista contabile** (lo stanziamento costituisce limite invalicabile all'impegno) e **programmatico** (il contenuto delle determinazioni dei responsabili dei servizi deve essere coerente con gli indirizzi programmatici del PEG).

Piano esecutivo di gestione

FINALITÀ DEL PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

- delimita gli ambiti decisionali e di intervento tra responsabili di diversi centri di responsabilità;
- chiarisce ed integra le responsabilità tra servizi di supporto (personale, servizi finanziari, manutenzioni ordinarie e straordinarie, provveditorato-economato, sistemi informativi, ecc.) e servizi la cui azione è rivolta agli utenti finali;

Piano esecutivo di gestione

FINALITÀ DEL PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

- favorisce l'**assegnazione degli obiettivi e delle relative dotazioni all'interno di un dato centro di responsabilità;**
- **favorisce, di conseguenza, il controllo e la valutazione dei risultati del personale dipendente.**

Piano esecutivo di gestione

STRUTTURA DEL PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

59. Il Peg assicura un **collegamento** con:

- la **struttura organizzativa** dell'ente, tramite l'individuazione dei responsabili di centro;
- gli **obiettivi di gestione**, attraverso la definizione degli stessi e degli indicatori per il monitoraggio del loro raggiungimento;
- gli **interventi e le risorse del bilancio**, attraverso la definizione delle previsioni finanziarie articolate in capitoli;
- le **dotazioni di risorse umane e strumentali**, mediante l'assegnazione del personale e delle risorse strumentali.

Piano esecutivo di gestione

DEFINIZIONE DI OBIETTIVO DI GESTIONE

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

60. [...] Gli “obiettivi di gestione” costituiscono il **risultato atteso di breve periodo verso il quale indirizzare le attività e coordinare le risorse nella gestione dei processi di erogazione** di un determinato servizio.

Piano esecutivo di gestione

PEG E RESPONSABILITÀ ORGANIZZATIVE

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

63. [...]

- al *responsabile che impegna la spesa* è associata la **responsabilità della gestione del procedimento amministrativo** propedeutico all'assunzione dell'atto di impegno e degli atti successivi allo stesso;

- al *responsabile destinatario delle risorse* contenute nel capitolo di spesa è associata la **responsabilità della gestione del servizio** secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità, indipendentemente dalla diretta assunzione dell'impegno di spesa.

Piano esecutivo di gestione

APPROVAZIONE DEL PEG

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

64. Il direttore generale ed il segretario comunale nelle ipotesi di cui all'articolo 108, c. 4, del TUEL, avvalendosi della collaborazione dei dirigenti e dei responsabili dei servizi, propongono all'organo esecutivo il PEG per la sua definizione ed approvazione.

Piano esecutivo di gestione

OBBLIGATORIETÀ DEL PEG

Principio 1 - 2004

Principio 1 - 2009

Non presente

66. Si raccomanda l'**utilizzo del piano esecutivo di gestione da parte dei comuni con popolazione dai 5.000 ai 15.000 abitanti**, in quanto principale strumento di regolazione della relazione politico-tecnica conseguente al principio di **distinzione delle funzioni**.

Bibliografia di riferimento

- Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, *Principio contabile n.1 degli enti locali: programmazione nel sistema del bilancio*, testo approvato dall'Osservatorio in data 28 Aprile 2009.
- M. Bertocchi, L. Bisio, G. Latella, *Formulario di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali*, Il Sole 24 ore libri, 2009, Milano.
- M. Bertocchi, L. Bisio, G. Latella, *Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali – logiche e strumenti di innovazione*, Il Sole 24 ore libri, 2006, Milano.