

Relazione Previsionale e Programmatica

Comuni

Linee Guida per la Compilazione

Le presenti Linee guida sono state redatte
a cura del Prof. Pier Vincenzo BONDONIO
con la collaborazione del
Gruppo di Coordinamento del Progetto Contabilità.

Il Progetto contabilità nasce da una intesa tra la Regione Autonoma Valle d'Aosta e il Consiglio Permanente degli Enti Locali e si avvale della collaborazione del C.E.L.V.A. – Consorzio degli Enti Locali della Valle d'Aosta.

La nuova Relazione: le ragioni del cambiamento e il ruolo degli attori.

La nuova Relazione Previsionale e Programmatica si inserisce come un tassello significativo nel processo di revisione e arricchimento degli strumenti di pianificazione strategica, programmazione operativa e controllo a disposizione degli enti locali valdostani.

Più avanti ne saranno meglio definite le caratteristiche innovative e saranno fornite indicazioni per guidarne la compilazione.

Per meglio comprendere significato e portata delle innovazioni è tuttavia opportuno, in premessa, chiarirne le motivazioni e sottolineare il ruolo assegnato, nelle diverse fasi di compilazione, ai protagonisti, che sono anche gli amministratori eletti, non solo i dirigenti e i funzionari degli enti locali.

Anche la Valle d'Aosta, negli ultimi anni, ha affrontato il tema della revisione delle regole del gioco che governavano il funzionamento degli enti locali (e delle PA in generale), in analogia a quanto operato dalla legislazione nazionale e in risposta ad analoghi problemi e difficoltà. Lo ha fatto nell'ambito della propria competenza legislativa primaria in materia, che le consente di non appiattirsi su ogni aspetto della normativa nazionale.

In generale, la risposta normativa valdostana è caratterizzata da un approccio innovatore ma realista, capace di coniugare l'innovazione con la capacità di darle coerente attuazione. Così il riordino delle autonomie, che ha un riferimento nazionale nella l. 142/1990 (ora d.lgs. 267/2000), trova attuazione in Valle con la l.r. 54/1998; l'elezione diretta del Sindaco (volta sia a dare maggiore stabilità ai governi locali sia a rafforzare la responsabilità di programma dei candidati eletti) è sancita con la l.r. 4/1995; la distinzione tra politica e amministrazione, originariamente sancita con il d.lgs. 29/1993, trova attuazione regionale con la l.r. 45/1995, la l.r. 40/1997 ed il successivo r.r. 1/1999, che riprendono tale principio e realizzano anche - con elementi di originalità rispetto agli schemi nazionali - gli opportuni adeguamenti della strumentazione contabile e del sistema dei controlli (che a livello nazionale hanno il loro caposaldo prima nel d.lgs. 77/1995, poi nel Testo Unico del 2000).

In altri casi, la Regione non ha ritenuto finora di dare attuazione ad iniziative nazionali che hanno anch'esse lo scopo di modernizzare le pubbliche amministrazioni: così è per il d.lgs. 286/1999 (che ha innovato sul sistema dei controlli e sulla valutazione del personale, nell'ambito dei sistemi premianti previsti dai contratti collettivi nazionali) e, appunto, per l'esplicita previsione di clausole contrattuali incentivanti, da cui scaturisce la cosiddetta "retribuzione di risultato".

Anche il ruolo della Regione rispetto agli enti locali si è venuto trasformando: la funzione di finanziatrice primaria dei bilanci locali (soprattutto mediante il sistema dei trasferimenti, regolato con la l.r. 48/1995) resta in prima fila, ma si sta gradualmente affievolendo. Ciò sia per effetto delle difficoltà finanziarie che la Regione stessa da alcuni anni comincia a sperimentare, sia per la volontà di stimolare gli enti locali ad un maggiore ricorso alle fonti proprie di entrata (come è avvenuto nelle regioni a statuto ordinario), con finalità di responsabilizzazione e autoregolazione.

In parallelo e coerenza la Regione ha attenuato il suo precedente ruolo di "custode dell'ortodossia", allentando i controlli formali ex-ante di legittimità sugli atti degli enti locali (in evidente e necessaria assonanza con gli analoghi mutamenti sanciti dalla normativa nazionale) ed accentuando, per converso, le funzioni di servizio e assistenza agli enti, recenti manifestazioni delle quali sono stati (grazie ad una intesa tra la Regione autonoma Valle d'Aosta e il Consiglio permanente degli enti locali e con la collaborazione del CELVA) il piano di interventi formativi sui diversi aspetti della nuova contabilità e la predisposizione e la diffusione di un applicativo informatico "su misura".

E' in questo quadro, denso di mutamenti (non tutti semplici da interpretare ed attuare, è chiaro), che si colloca anche la nuova Relazione Previsionale e Programmatica. Non di un semplice "nuovo modello" si tratta, da lasciare alla esclusiva attenzione dei funzionari, ma di un passo importante del nuovo processo di pianificazione, programmazione e controllo manageriale che si sta realizzando nell'ente locale, processo che si vuole "virtuoso", cioè utile per tutti i protagonisti (gli amministratori, i funzionari e, prima e ancor più, i cittadini). Per essere tale, occorre siano chiare le finalità assegnate alla nuova Relazione e i ruoli che esse richiedono ai protagonisti di svolgere.

Si ribadisce che il nuovo modello si mantiene comunque nell'ottica della valorizzazione dell'autonomia dell'ente locale: di conseguenza la Relazione non è più intesa come strumento di giudizio e di controllo da parte della Regione, ma come strumento di programmazione per l'ente locale e di conoscenza per il cittadino/elettore.

Ciò comporta che la Relazione sia compilata avendo massima attenzione alle concrete possibilità dell'ente sia sotto il profilo finanziario che organizzativo poiché essa rappresenterà il punto di confronto in sede di rendiconto.

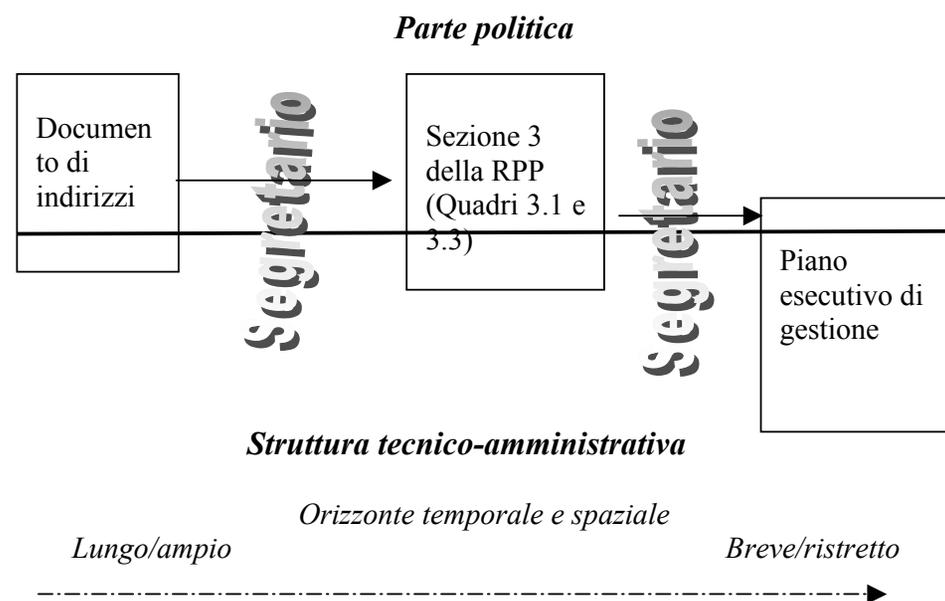
Quattro sono le funzionalità principali assegnate alla nuova Relazione:

1. costituire occasione annua per aggiornare gli indirizzi generali di governo (art. 23, 1° comma, l. r. 54/1998) dell'amministrazione in carica, garantendo in tale modo accresciuta trasparenza alle scelte politiche e maggiore responsabilità (sostanziale) degli amministratori;
2. divenire strumento efficace di programmazione a medio termine (il triennio di validità) dell'attività complessiva dell'ente (alimentata non solo dalla spesa di investimento ma anche dalla spesa corrente), nella distinzione di ruolo tra indirizzo e controllo (proprio dell'organo politico) e gestione (proprio della struttura tecnico-amministrativa), prelude agli sviluppi operativi del Piano Esecutivo di Gestione (del quale si è finora realizzata la componente contabile, con l'applicazione della contabilità analitica per centri di costo);
3. aumentare la leggibilità del bilancio, per controbilanciare lo snellimento operato su tale documento, mediante la descrizione del contesto che caratterizza l'operare dell'ente, delle attività comprese in ogni Programma, delle finalità che si intendono conseguire, delle risorse assegnate;
4. costituire documento necessario e sufficiente per la programmazione dei lavori pubblici.

Le prime due funzionalità (coerenti con gli sviluppi in tal senso già conseguiti da altre amministrazioni locali che si sono segnalate per l'eccellenza delle loro realizzazioni) trovano attuazione nella Sezione 3 della nuova Relazione, ai Quadri 3.1 (Ripresa e aggiornamento del programma di

governo) e 3.3 (Descrizione del Programma). La loro compilazione costituisce prerogativa esclusiva dell'organo politico (Quadro 3.1) o richiede la sua collaborazione (Quadro 3.3).

Nella figura seguente si ipotizza il ruolo della parte politica e della parte tecnico-amministrativa nella redazione di tre tra i documenti chiave dell'intero processo di pianificazione e programmazione dell'ente locale.



L'interpretazione è semplice: se la redazione del documento di indirizzi è ovvia competenza primaria della parte politica, analoga competenza vale per il suo aggiornamento nel tempo, per il quale la Relazione Previsionale e Programmatica costituisce ora occasione annua, con il suo Quadro 3.1.

Il ruolo della parte tecnico amministrativa è, in entrambe le occasioni, minore seppure non nullo (daranno prova di saggezza, e di realismo, quegli amministratori che, nel formulare e nel rinnovare gli impegni programmatici

sentiranno il bisogno di recepire la valutazione di fattibilità espressa dalla struttura!).

Maggiore sarà invece il ruolo della struttura nel redigere le schede di Programma (Quadro 3.3), ove alla parte politica spetta peraltro la fissazione degli obiettivi da conseguire (e l'imposizione del vincolo delle risorse, delle eventuali scadenze da rispettare, ecc.). In realtà, il termine che meglio descrive il rapporto corretto tra le due parti, che eviti sterili contrapposizioni ma anche confusione di ruoli, è "negoiazione".

Le informazioni contenute nel Quadro costituiscono quindi comunicazione trasparente per gli organi rappresentativi e i cittadini e momento di incontro tra volontà politica e impegno gestionale della struttura, premessa e vincolo per la successiva redazione delle schede del Piano Esecutivo di Gestione.

Prevalente infatti sarà il ruolo di dirigenti e funzionari nel redigere il Piano Esecutivo di Gestione (nella versione completa, che sarà integrata con misure di risultato atteso, descrizione di azioni da intraprendere, ecc.), ove si tratta di indicare, per ogni Programma, cosa si intende fare con le risorse disponibili, come lo si intende fare, entro quali tempi, con quali caratteristiche di qualità, ecc..

Come si vede, il percorso tracciato prevede che dalla pianificazione strategica (che copre i cinque anni del mandato amministrativo e trova sua iniziale formulazione nel documento di indirizzi) si passi al suo costante aggiornamento nel tempo (tramite il Quadro 3.1 della R.P.P.) e poi alla programmazione di medio termine (che copre tre anni della R.P.P. e trova esplicitazione nelle schede di Programma del Quadro 3.3), per giungere infine al dettaglio dei programmi operativi (di durata annuale, che trovano espressione nel P.E.G.).

Va osservato il ruolo assegnato, in questo contesto, al Segretario che costituisce, nell'ordinamento valdostano (altrove tale compito è stato assegnato al Direttore generale), interfaccia insostituibile tra parte politica e struttura e svolge funzioni di coordinatore della struttura stessa.

La terza finalità (leggibilità e comunicazione) la nuova Relazione cerca di svolgerla privilegiando al massimo la semplicità, che costituisce sempre caratteristica apprezzabile, ma che è esigenza vitale nei Comuni minori. Un

aiuto in questo senso viene fornito dall'applicativo informatico (e dal suo manuale d'uso), appositamente predisposto ed utilizzabile dagli enti che hanno adottato il programma di contabilità fornito da CELVA, che è in grado di richiamare le informazioni già immagazzinate nella precedente versione della Relazione e, soprattutto, di trasferirle dal bilancio alla Relazione. La Sezione 1 è completamente dedicata allo scopo di richiamare gli elementi sintetici che descrivono, di ogni ente, da un lato, il territorio, la popolazione e l'economia e, d'altro lato, gli elementi organizzativi, le forme di collaborazione con altri enti e di gestione dei servizi, le dotazioni di personale e di strutture. Ma è ancora la Sezione 3 a caratterizzare maggiormente la nuova Relazione, in quanto ad essa è assegnato il compito di chiarire contenuti e finalità di ciascuno dei Programmi tramite i quali ogni ente opera.

La quarta finalità è soddisfatta dalla Sezione 4 (Lavori pubblici), che è stata strutturata in modo da risultare idonea a rappresentare la documentazione necessaria per la programmazione annuale e triennale dei lavori pubblici degli enti locali.

Le principali novità della nuova Relazione

Più specificamente, il nuovo modello di R.P.P. è stato predisposto con l'intento di semplificarne l'elaborazione e di migliorarne la leggibilità.

Tale obiettivo è stato perseguito con una molteplicità di interventi sul contenuto del modello precedente, sulle sue modalità di elaborazione, sulla sua presentazione.

- **Contenuti:** le informazioni di carattere generale (Sezione 1) sono state riviste, confermate o integrate sulla base della loro utilità a fornire un quadro chiaro e sintetico delle caratteristiche di territorio, popolazione, economia ed organizzazione in chiave descrittivo-programmatica. Tutte le informazioni di carattere finanziario (Sezioni 2 e 3) sono state sintetizzate al massimo e rese nel contempo più chiare e significative:
 - all'insieme delle schede di Programma è stato premesso un "Quadro generale degli impieghi", che riepiloga la spesa complessiva prevista

per ogni Programma attivato e ne segnala l'incidenza sulla spesa totale;

- *l'informazione finanziaria sulla spesa prevista per ogni Programma (già Quadro Impieghi) è riferita ai soli titoli del bilancio (spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti) e non più agli interventi, aumentando così la flessibilità della gestione e l'agilità del documento.*
- *Modalità di elaborazione: l'applicativo informatico permette la compilazione automatica di informazioni provenienti dal bilancio e dalla contabilità analitica, la riproposizione delle informazioni contenute nel documento dell'anno precedente per il loro aggiornamento, la disponibilità di schemi utilizzabili per le parti a compilazione libera tali da garantire la corretta impaginazione e la stampa del documento; la Regione garantisce la trasmissione agli enti locali di dati utili per compilare alcuni Quadri della Sezione I.*
- *Presentazione: è stata migliorata la leggibilità complessiva del documento mediante la previsione di un indice, la sua esplicita articolazione in 4 Sezioni e la numerazione progressiva dei Quadri e delle pagine.*

Accanto alle innovazioni, il nuovo modello di Relazione Previsionale e Programmatica contiene, tuttavia, anche elementi di continuità rispetto alla versione precedente. Inoltre, esso è stato predisposto utilizzando denominazioni il più possibile "parlanti", che sono ulteriormente chiarite da sintetiche annotazioni ed esemplificazioni.

Per i motivi sopra enunciati si è ritenuto opportuno di contenere al massimo la dimensione delle presenti linee-guida, che si limitano ad illustrare gli elementi di novità, soprattutto con l'intento di assistere i momenti di scrittura congiunta della parte politica e della parte tecnico-amministrativa. Va in proposito sottolineato che quest'ultima non deve essere limitata ai soli responsabili dei servizi finanziari, ma deve prevedere l'intervento diretto del Segretario e di tutti i funzionari interessati.

La presentazione fa riferimento alle Sezioni del modello e ai Quadri che le compongono; quando opportuno anche a singole parti e voci.

SEZIONE 1

CARATTERISTICHE GENERALI DEL TERRITORIO, DELLA POPOLAZIONE, DELL'ECONOMIA INSEDIATA, DEGLI ELEMENTI ORGANIZZATIVI E DELLE STRUTTURE DELL'ENTE

QUADRO 1.1 TERRITORIO

QUADRO 1.2 POPOLAZIONE

QUADRO 1.3 ECONOMIA INSEDIATA

QUADRO 1.4 ORGANIZZAZIONE INTERNA

QUADRO 1.5 FORME DI COLLABORAZIONE E DI GESTIONE DEI SERVIZI

QUADRO 1.6 STRUTTURE

Finalità della SEZIONE 1

Il contenuto della Sezione dà attuazione a quanto previsto dall'art. 4, comma 2, della l.r. n. 40/1997. Ha carattere preliminare e ricognitivo rispetto alla funzione programmatica della Relazione e rappresenta una sintetica e aggiornata comunicazione verso i Consigli e i cittadini sulle caratteristiche dell'ente. Tali finalità vengono perseguite mediante l'elaborazione di semplici informazioni statistiche, per lo più già in possesso dell'ente, e l'indicazione di documenti che ne caratterizzano il funzionamento.

Le informazioni richieste sono quindi di due tipi: da un lato dati quantitativi utili a delineare il contesto oggettivo nel quale si colloca l'azione dell'ente, che richiama implicitamente i bisogni dei quali sono portatrici le comunità locali (Quadri 1.1, 1.2 e 1.3); d'altro lato, informazioni sulle principali soluzioni organizzative (di tipo politico ed amministrativo: Quadro 1.4) e istituzionali (partecipazione a forme di collaborazione e di gestione dei servizi: Quadro 1.5) prescelte dall'ente e sulla disponibilità di risorse umane e strumentali, con le quali sono erogati i servizi (Quadri 1.4 e 1.6).

Si tratta di informazioni in buona parte già presenti nel precedente modello di Relazione, che sono state tuttavia riviste e completate, ritenendole utili basi oggettive di riferimento e opportuni elementi di riflessione per la programmazione delle attività.

Note per la compilazione della SEZIONE 1

Nell'ambito di ogni Quadro sono previste alcune informazioni obbligatorie (per le quali sono indicati con precisione contenuto, fonte e periodo/momento di riferimento) e altre informazioni facoltative, la cui elaborazione viene lasciata alla discrezione degli estensori, prevedendo la possibilità di accompagnarle con valutazioni di merito (evidentemente destinate a rappresentare un fondamento delle scelte programmatiche che si formulano).

Le informazioni facoltative, presentate in spazi liberi all'interno dei Quadri, possono riguardare sia dati ulteriori, ritenuti di interesse a fini di programmazione, che elaborazioni statistiche o di altro tipo relative ai dati a rappresentazione obbligatoria (ad esempio, i cambiamenti più significativi intervenuti nel tempo nell'economia insediata, rappresentati mediante tabelle o grafici riferiti a più anni). In tali spazi si presenteranno anche eventuali commenti e valutazioni sui fenomeni presentati nei Quadri della Sezione.

In proposito, si sottolinea l'esigenza che le elaborazioni siano strettamente funzionali ad una presentazione significativa del contesto al quale sono collegate le scelte di programmazione.

A tale fine occorre evitare due rischi contrapposti.

Il primo è il rischio di sotto utilizzo dell'intera Sezione, che si avrebbe quando la sua compilazione avvenisse come puro atto di routine, come assemblaggio (in buona parte ripetitivo) di dati dai quali non si riesce poi a derivare nessuna implicazione per la programmazione generale dell'ente. Tale rischio viene ridotto prevedendo di utilizzare alcune delle "finestre" disponibili per effettuare, in modo selettivo, eventuali letture politico-valutative degli elementi di maggior spicco che i dati esposti implicitamente evidenziano, quando ha senso agganciare ad esse alcune tra le scelte di fondo che caratterizzano i programmi dell'Amministrazione (ad esempio, il "trend" delle presenze turistiche, in quanto influenza alcuni aspetti generali della programmazione amministrativa dell'ente: dall'infrastrutturazione per le seconde case, alla fornitura idrica, dalla raccolta e smaltimento rifiuti, alla vigilanza nei periodi di massima affluenza, dalla programmazione delle manifestazioni culturali e sportive, agli interventi vari nel campo del turismo, ecc.).

Il secondo è il rischio dell'eccesso di zelo e viene corso quando vengono elaborate informazioni e considerazioni per pagine e pagine, di per sé certo interessanti ma fuori contesto in questa sede, che è preventiva e generale a tutta la Relazione. E' più proficuo riservare tali approfondimenti alla Sezione 3 della Relazione, dove esse potranno costituire utili punti di partenza oggettivi per decisioni, scelte e indirizzi riguardanti specifici ambiti di azione e specifiche politiche (Programmi) dell'ente.

Note per la compilazione dei QUADRI

TERRITORIO

QUADRO 1.1

Il Quadro risulta integralmente compilabile sulla base di informazioni che ogni ente possiede nei suoi archivi.

Rispetto allo stesso Quadro della precedente R.P.P. si è deciso di richiedere l'inserimento dell'altitudine minima e massima riferita anche alle località abitate e al Capoluogo, in quanto tali dati sono stati ritenuti significativi ed utilizzati anche ad altri fini (ad es. piano di protezione civile).

La compilazione richiede la collaborazione dell'Ufficio Tecnico.

POPOLAZIONE

QUADRO 1.2

Il Quadro ricalca pressoché integralmente quello analogo della precedente R.P.P..

Per avere una situazione della popolazione più completa, si è deciso di inserire in più, rispetto alla precedente versione, i dati riferiti alla popolazione legale ai censimenti 1981 e 1991. I dati suddetti verranno comunicati all'ente (per il primo anno di compilazione) direttamente dal Servizio Finanziario, contabile e di controllo sugli atti del Dipartimento enti locali.

Qualora il dato relativo alla popolazione risultante dal censimento 2001 non sia ancora ufficiale, sarà possibile per l'ente riportare il numero risultante presso i propri uffici, eventualmente specificando che lo stesso non è definitivo mediante un'apposita annotazione.

Le formule da utilizzare per il calcolo dei tassi di natalità e mortalità (che corrispondono a quelle contenute nella nota esplicativa per la compilazione della R.P.P. – Tabella n. 2 – predisposta nell'aprile 1989 dagli uffici del servizio studi, programmi e progetti della Regione) sono le seguenti (con riferimento agli anni da prendere in considerazione per la R.P.P. 2003/2005):

$$\text{Tasso di natalità} = \frac{n}{3} \times \frac{2}{P_1 + P_2} \times 100, \text{ dove:}$$

n = nati nel periodo compreso tra il quarto (1999) e il penultimo anno (2001) precedente quello cui si riferisce la Relazione (2003/2005);

P₁ = popolazione residente al 31 dicembre del penultimo anno precedente (2001) quello cui si riferisce la Relazione;

P₂ = popolazione residente al 31 dicembre del quinto anno precedente (1998) quello cui si riferisce la Relazione.

$$\text{Tasso di mortalità} = \frac{m}{3} \times \frac{2}{P_1 + P_2} \times 100, \text{ dove:}$$

m = morti nel periodo compreso tra il quarto (1999) e il penultimo anno precedente (2001) quello cui si riferisce la Relazione (2003/2005);

P₁ = popolazione residente al 31 dicembre del penultimo anno precedente (2001) quello cui si riferisce la Relazione;

P₂ = popolazione residente al 31 dicembre del quinto anno precedente (1998) quello cui si riferisce la Relazione.

Alcune elaborazioni (ad esempio: tasso di natalità e di mortalità) dopo il primo anno, verranno effettuate direttamente dall'applicativo informatico.

La compilazione richiede la collaborazione dell'Ufficio Anagrafe e Stato civile.

ECONOMIA INSEDIATA

QUADRO 1.3

Rispetto all'analogo prospetto della precedente R.P.P., il Quadro è stato arricchito e prevede ora una rappresentazione complessiva delle unità produttive attive sul territorio, distinte in 12 branche, ottenute per aggregazioni significative della classificazione ufficiale ISTAT. Tale arricchimento è stato preceduto dalla verifica della disponibilità dei dati necessari e dall'impegno degli uffici regionali del Registro delle Imprese della Regione Valle d'Aosta a predisporre direttamente il Quadro in questione, per il successivo inserimento nella R.P.P. da parte dell'ente. Nel 1° anno tale rilevazione verrà effettuata riportando la situazione delle unità locali attive al 30 agosto 2002 per il Comune di Aosta e al 30 ottobre 2002 per gli altri 73 Comuni della Regione Valle d'Aosta; analogamente si procederà negli anni successivi.

L'ente è comunque tenuto alla verifica dei dati e alla eventuale integrazione del Quadro con informazioni o valutazioni ritenute importanti ai fini programmatori.

ELEMENTI ORGANIZZATIVI

QUADRO 1.4

ORGANIZZAZIONE INTERNA

L'indicazione degli estremi identificativi dei provvedimenti di approvazione dei documenti oggetto di autonomia normativa (Statuto, regolamenti, strumenti urbanistici e programmatori vigenti) intende sollecitare gli enti a verificare la loro permanente attualità e a riflettere sull'opportunità di procedere ad eventuali aggiornamenti.

Le parti dedicate ai profili organizzativi degli organi politici e della struttura amministrativa (in precedenza individuata come "Profili organizzativi della struttura burocratica") e al personale saranno presumibilmente oggetto di redazione annuale, in ragione della variabilità dei fenomeni rappresentati.

La compilazione di questo Quadro avverrà "ex-novo" nel primo anno di redazione della Relazione. Negli anni successivi l'applicativo informatico riproporrà in automatico il testo dell'anno precedente, che sarà aggiornato, a cura dell'ente, nelle parti eventualmente modificate.

Nella tabella "personale", tra quello in servizio si indicheranno anche le persone che operano in rapporto convenzionale tra più enti (come frequentemente avviene per il Segretario): in tale caso si annoteranno sia la quota di disponibilità presso l'ente (ad esempio 50%, oppure 60%) e sia quella presso altro ente (normalmente il complemento a 100), del quale si segnalerà il nome. La colonna "dotazione organica prevista" fa riferimento non alla pianta organica, ma alla previsione di posti finanziati nel primo dei tre anni del bilancio.

ELEMENTI ORGANIZZATIVI

QUADRO 1.5

FORME DI COLLABORAZIONE E DI GESTIONE DEI SERVIZI

Rispetto all'analogo Quadro della precedente R.P.P. le forme di collaborazione cui l'ente aderisce su base obbligatoria o volontaria, nonché le forme di gestione, sono state aggiornate in relazione a quanto previsto dalla parte IV della l.r. n. 54/1998.

E' stata inoltre eliminata la parte relativa ai dati finanziari del triennio riferiti a funzioni e servizi delegati alla Comunità Montana anche in Relazione alla nuova disciplina dei trasferimenti.

STRUTTURE

QUADRO 1.6

Rispetto all'analogo prospetto "Servizi" della precedente R.P.P., il Quadro è stato arricchito. La compilazione dello stesso avverrà utilizzando le informazioni ottenibili dagli inventari, che gli enti sono tenuti ad adeguare alle disposizioni del r.r. n. 1/1999 (artt. 38 e 71), per la parte relativa alle caratteristiche fisiche delle strutture possedute giudicate di maggior rilievo.

Si è ritenuto opportuno dare maggiore sistematicità ai dati da raccogliere, nell'ipotesi che l'incrocio di tali informazioni con quelle relative a territorio, popolazione ed economia insediata possa fornire una piattaforma di base utile a valutare fabbisogni e ad esprimere priorità di intervento.

Per le strutture delle quali si richiede di indicare anche le superfici (ad esempio, biblioteche, musei, strutture culturali-ricreative, impianti sportivi) queste devono intendersi come superfici calpestabili complessive (per le strutture coperte) e come superfici utili (per le strutture scoperte).

Per scuole e mense l'informazione richiesta riguarda sia il numero di strutture disponibili che le rispettive capienze massime (n. di posti), che possono essere ricavate dai documenti ufficiali relativi alla costruzione e al collaudo delle strutture. Negli altri casi sarà necessario procedere nel modo seguente: si moltiplica il numero di aule presenti nell'edificio scolastico per 25, che è il numero di alunni standard previsto per un'aula di 45 mq. (ad es.: 4 aule x 25 alunni = 100, capienza massima di posti). Quando le aule hanno dimensione inferiore ai 45 mq. occorre calcolare il numero massimo di alunni in base alla superficie effettiva dell'aula (es. 36 mq.), dividendo tale valore per 1,8 mq. (valore corrispondente alla superficie standard di legge per alunno) e quindi procedere al calcolo nel medesimo modo (ad es.: 3 aule da 36 mq. cadauna = 108 mq. di aula : 1,8 mq. = 60, capienza massima di posti). Si precisa che nel calcolo si devono considerare solo le aule sede di attività principale di ogni sezione di alunni: non vanno quindi calcolati i locali adibiti ad attività collettive dell'intero plesso scolastico (ad esempio: la sala giochi, il locale refezione, il locale dormitorio, l'aula di pittura, i laboratori vari, ecc.).

Il dato sulla consistenza (in Km) delle strade di competenza comunale è il medesimo già richiesto nel Quadro 1.1 (alla voce "Strade comunali").

Per la raccolta rifiuti differenziata si richiede di indicare gli usi cui sono rispettivamente destinati le campane, i cassonetti e i contenitori disponibili, le loro capienze in lt o mc e il numero.

La compilazione richiede la collaborazione dell'Ufficio tecnico.

SEZIONE 2

RISORSE

QUADRO 2.1 QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE RISORSE DISPONIBILI

QUADRO 2.2 ANALISI DELLE RISORSE PIÙ SIGNIFICATIVE DI PARTE CORRENTE

Finalità della SEZIONE 2

La Sezione si propone di concentrare l'attenzione dell'ente sulla dinamica delle risorse disponibili, mediante le quali sono finanziati, da un lato, le spese correnti e l'ammortamento mutui e, d'altro lato, gli investimenti. I cambiamenti in atto nella finanza locale nazionale, che non potevano non investire anche le modalità di finanziamento degli enti locali valdostani, esigono una crescente capacità degli enti sia a programmare le proprie azioni avendo ben presente il vincolo di spesa, sia ad acquisire inedite capacità di utilizzare un'ampia gamma di fonti di finanziamento, garantendo massima trasparenza sulle scelte effettuate nei confronti dei cittadini-contribuenti. La Sezione dà attuazione a quanto previsto dall'art. 4, comma 2, della l.r. n. 40/1997, in base al quale la Relazione riguarda le risorse complessivamente disponibili, individuando le fonti di finanziamento e i relativi vincoli, e si compone di due Quadri.

Note per la compilazione della SEZIONE 2

Tutti i dati finanziari vanno espressi in lire (valori troncati al migliaio) per gli anni 1999-2001 e in euro (valori troncati all'unità) per gli anni 2002 e successivi. I dati relativi al primo triennio (che intendono rappresentare il "trend" storico) fanno riferimento agli accertamenti, tutti gli altri riguardanti l'esercizio in corso ed il successivo triennio fanno riferimento alle previsioni di bilancio.

Si tratta di un periodo di tempo sufficientemente ampio per permettere di apprezzare il manifestarsi di cambiamenti nella composizione e nella consistenza relativa ed assoluta delle entrate.

Note per la compilazione dei QUADRI

QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE RISORSE DISPONIBILI

QUADRO 2.1

Il Quadro, pressoché analogo rispetto al precedente modello di R.P.P., fornisce una rappresentazione della dinamica delle entrate che copre i tre esercizi precedenti, l'esercizio in corso ed il successivo triennio. Il livello cui l'analisi viene condotta è variabile (dai titoli, alle categorie, a singole risorse e loro aggregati), con una scelta finalizzata a mettere in evidenza poste di bilancio giudicate particolarmente significative.

L'elaborazione del Quadro sarà in gran parte manuale, in quanto l'applicativo informatico non è in grado di riportare tutti i valori richiesti.

ANALISI DELLE RISORSE PIÙ SIGNIFICATIVE DI PARTE CORRENTE

QUADRO 2.2

Il Quadro è composto di due parti. La prima parte, di contenuto esclusivamente quantitativo, è la rappresentazione, riferita al medesimo periodo temporale del Quadro precedente, delle entrate tributarie ed extratributarie giudicate più significative. Per i Comuni è obbligatorio riportare e commentare i dati relativi all'ICI. Tra tutte le altre entrate tributarie e tra le entrate extratributarie gli enti sono liberi di scegliere quali evidenziare e commentare. La seconda parte del Quadro (arricchita rispetto al precedente modello di R.P.P.), a compilazione prevalentemente libera e facoltativa, prevede che l'ente, per ciascuna delle voci di entrata descritte, esprima valutazioni sull'andamento del gettito, descriva gli elementi essenziali dell'entrata (struttura delle aliquote, gamma delle detrazioni, delle riduzioni e delle esenzioni previste, sistema di graduazione delle tariffe, ecc.: tutti elementi che contribuiscono a definire la politica tributaria e tariffaria seguita), descriva le azioni poste in essere per l'accertamento e la riscossione, indichi i funzionari che ne hanno la responsabilità (anche attraverso l'individuazione della struttura organizzativa: ad esempio area socio-culturale).

E' evidente l'intento "pedagogico" di questo Quadro: sollecitare gli enti ad acquisire dimestichezza con una gestione professionale e trasparente delle proprie entrate, certamente già utile oggi, ma probabilmente indispensabile in un futuro imminente. Per questo motivo è altamente raccomandabile che gli enti vogliano, da subito, accogliere la sfida - proposta nel loro stesso interesse - di estendere l'analisi a tutte le entrate più significative.

La voce "VALUTAZIONE SUL GETTITO" richiede di commentare la dinamica del gettito della specifica entrata (tendenze evidenziate dal triennio passato, elementi di ragione utilizzati nelle previsioni per il triennio a venire), in Relazione al cespite che la alimenta, alla sue caratteristiche e agli altri aspetti dell'entrata tributaria o extratributarie (che occorre sinteticamente richiamare alla voce "DESCRIZIONE DEGLI ELEMENTI ESSENZIALI").

Le due voci "AZIONI POSTE IN ESSERE PER L'ACCERTAMENTO E LA RISCOSSIONE" e "INDIVIDUAZIONE DI RESPONSABILI", che concludono il Quadro, saranno rispettivamente utilizzate per richiamare le procedure previste dai regolamenti organizzativi dell'ente per le operazioni indicate e per comunicare l'attribuzione di responsabilità gestionali all'interno dell'ente in merito ad accertamento e riscossione delle singole entrate. Ancora una volta, è evidente l'intento della disposizione, che - nel richiedere una pubblica enunciazione - intende sottolineare l'importanza dell'attenta programmazione delle principali entrate autonome e della trasparente comunicazione degli elementi organizzativi che le riguardano.

SEZIONE 3

IMPIEGHI

SCHEDE DI PROGRAMMA

QUADRO 3.1 RIPRESA ED AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

QUADRO 3.2 QUADRO GENERALE DEGLI IMPIEGHI

QUADRO 3.3 DESCRIZIONE DEL PROGRAMMA

QUADRO 3.4 RISORSE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DESTINATE ALLA REALIZZAZIONE DEL PROGRAMMA

QUADRO 3.5 SOMMARIO PROGRAMMI E PROGETTI

QUADRO 3.6 QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE SPESE DI INVESTIMENTO (TITOLO 2° DELLA SPESA)

Finalità della SEZIONE 3

E' soprattutto in questa Sezione, profondamente innovata rispetto al modello precedente (nei contenuti e nell'ordine di presentazione), che si realizzano le nuove e più articolate finalità ora attribuite alla Relazione Previsionale e Programmatica, tra di loro coerentemente collegate in uno schema che ne favorisce la lettura integrata. La Sezione dà attuazione a quanto previsto dall'art. 4, comma 2, della l.r. n. 40/1997 (con il Quadro generale degli impieghi), dall'art. 9, comma 2 bis, della l.r. n. 48/1995 (con la redazione per programmi ed eventualmente per progetti), dall'art. 13 del r.r. n. 1/1999 (con l'assegnazione dei programmi ad un responsabile, che risponde della correttezza amministrativa, dell'efficienza della gestione e della realizzazione degli obiettivi programmati).

Note per la compilazione della SEZIONE

La Sezione deve essere necessariamente compilata per programmi e i Quadri 3.3 e 3.4 devono essere compilati per ciascun Programma.

Nel nuovo sistema di programmazione e gestione quale si va concretamente e gradualmente configurando per gli enti locali valdostani, la descrizione dettagliata dei progetti probabilmente troverà collocazione, a valle della Relazione Previsionale e Programmatica, nel Piano Esecutivo di Gestione. In quella sede, infatti, tramite la contabilità analitica per centri di costo, si ha l'indicazione dettagliata dei fattori produttivi assegnati ad ognuno dei centri di costo dell'ente (che vengono poi aggregati nella R.P.P.), che in un futuro

prossimo sarà integrata con l'assegnazione di obiettivi da conseguire e con la segnalazione di azioni da realizzare.

Per questo motivo si è previsto che l'ente, qualora abbia previsto anche progetti, possa elencarli semplicemente nel Quadro 3.5, oppure, se opportuno, compilare per ciascuno di essi anche i Quadri 3.3 e 3.4.

Gli importi in Euro inseriti nei Quadri della Sezione vanno troncati all'unità.

La costruzione delle schede di Programma della Relazione avviene secondo un percorso di lavoro disciplinato dal regolamento di contabilità degli enti, sulla base dei criteri enunciati all'art. 31, comma 2, del r.r. n. 1/1999, che indica anche i rapporti con le schede del Piano Esecutivo di Gestione. In attesa che siano formulate indicazioni per integrare con elementi extracontabili la redazione di queste ultime, ogni ente ha facoltà di impostare come meglio crede i rapporti logico-temporali tra le due operazioni.

Normalmente, definite le priorità politiche e le finalità di massima che si intendono conseguire, è usuale procedere redigendo per prime le bozze delle schede del Piano Esecutivo di Gestione relative ai centri di costo dell'ente, utilizzando il piano dei conti della contabilità analitica, aggregandole poi nei programmi nelle schede della Relazione Previsionale e Programmatica, con le integrazioni da queste previste. Se la versione iniziale della Relazione Previsionale e Programmatica dovesse venire modificata da parte dell'organo consiliare sarebbe evidentemente necessario adeguare alle variazioni apportate anche le schede del Piano Esecutivo di Gestione.

Note per la compilazione dei QUADRI

RIPRESA ED AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

QUADRO 3.1

La compilazione del Quadro è responsabilità diretta degli organi di governo, vale a dire del Sindaco e della Giunta.

In tale Quadro, una novità rispetto al passato, gli Amministratori potranno comunicare ai cittadini quali elementi del programma di governo troveranno realizzazione nel triennio coperto dalla Relazione, quali invece sono annullati, modificati e rinviati (e perché ciò accade) e quali nuovi elementi arricchiscono il Programma. L'intento è evidente: rendere trasparente, con questo nuovo impegno istituzionale, il collegamento tra il Programma iniziale e il Programma amministrativo quale naturalmente si evolve nel tempo, rafforzando così la visibilità delle scelte via via effettuate dall'amministrazione in carica. La trasparenza delle scelte ne uscirà rafforzata e con essa la rendicontabilità di quanto ogni Amministrazione viene realizzando nel corso del mandato.

In questo Quadro si descrivono le variazioni programmatiche di maggior peso (naturalmente nei casi in cui si abbiano variazioni di questo tipo), mentre l'indicazione più dettagliata delle scelte programmatiche trova ospitalità nel Quadro 3.3.

In proposito va osservato che è bene che gli enti che ancora non lo fanno concepiscano i Programmi (e le loro variazioni) non come mero elenco di opere pubbliche da realizzare, ma come insieme articolato di scelte, di priorità, di criteri e di principi ispiratori sottesi all'intera azione amministrativa.

QUADRO GENERALE DEGLI IMPIEGHI

QUADRO 3.2

Il Quadro, modificato rispetto all'analogo prospetto della precedente R.P.P., presenta una sintesi delle decisioni di spesa per ciascuno dei Programmi che l'ente ha attivato e segnala il peso economico di ciascuno.

La compilazione del Quadro viene facilitata dall'applicativo informatico, che riprende dal bilancio pluriennale di previsione la spesa totale per i tre anni coperti dalla Relazione e calcola (per ognuno dei tre anni) l'incidenza di ogni Programma sulle spese complessive dell'ente, fornendo in tal modo un'immediata visualizzazione del loro peso relativo in termini finanziari.

DESCRIZIONE DEL PROGRAMMA

QUADRO 3.3

Il Quadro, che è stato completamente rivisto e che sostituisce la precedente “Parte spesa” della Scheda di Programma, va evidentemente compilato per ciascun programma. Esso ha il duplice compito di enunciare, in modo dettagliato e motivato (quindi anche verificabile), le scelte dell’Amministrazione in merito alle funzioni che rientrano in ciascun Programma e di impegnare la struttura nella realizzazione delle attività previste, in una prospettiva tipica della cosiddetta Direzione per obiettivi (premessa per riscontri di adempimento a valle, anche funzionali all’eventuale corresponsione di compensi incentivanti).

La compilazione del Quadro presenta senza dubbio qualche complessità, che discendono dal suo carattere innovativo. Innanzitutto occorre compilare tanti Quadri 3.3 quanti sono i Programmi per i quali l’ente ha “reso leggibile” la parte spesa del bilancio (art. 6, comma 7 del r.r. n. 1/1999) e deve essere garantita la piena corrispondenza di denominazione e di codice progressivo di identificazione.

Di seguito vengono formulate indicazioni più specifiche ed opportune esemplificazioni sulle singole voci del Quadro:

Breve descrizione delle principali funzioni comprese nel programma.

Occorre elencare le competenze di legge e gli ambiti di intervento compresi nello specifico Programma. A tale fine può essere utile fare riferimento all’articolazione delle funzioni descritta nel piano dei centri di costo di contabilità analitica, che ogni ente ha definito a partire dagli schemi regionali. La descrizione consiste quindi nell’elenco dei centri di costo compresi in ogni Programma, con eventuali annotazioni utili per meglio comprendere la dimensione delle attività.

Ad esempio, se un Comune ha intestato un Programma a istruzione, cultura (collocando lo sport, insieme al turismo, in un Programma diverso) descriverà le funzioni presenti nel Programma con i centri di costo Gestione scuola materna (1 plesso), Gestione scuola elementare e scuola media (1 plesso), Gestione palestra scolastica (2 palestre), Gestione mensa scolastica (utilizzata anche dai dipendenti comunali), Trasporto scolastico (mediante 2 scuolabus), Biblioteca (2 unità) e Manifestazioni culturali.

Poiché denominazione e contenuto dei Programmi discendono anche dalle scelte discrezionali effettuate da ciascuna amministrazione e queste scelte possono essere mutevoli nel tempo, in quanto ad esempio collegate al variabile riparto delle competenze politiche all’interno della giunta (attribuzione delle deleghe a ciascun assessore o membro dell’organo di governo), ne discende che la descrizione del Programma può variare nel tempo.

Indicazione delle scelte programmatiche rispetto a tali funzioni e relative motivazioni.

Occorre illustrare brevemente il ruolo che l’Amministrazione in carica intende svolgere in Relazione a funzioni e competenze comprese nel Programma, richiamando le scelte politiche di fondo che le motivano.

In questa sede occorre quindi dichiarare le priorità scelte per orientare gli interventi che si intendono realizzare tramite il Programma e segnalare:

- le attività che si intendono, rispettivamente, mantenere, ampliare o ridurre;
- le nuove attività che si intendono promuovere, nell’ambito delle funzioni e delle competenze comprese nel Programma;
- le modalità prescelte per dare attuazione alle principali tra le attività comprese nel Programma.

Ad esempio, occorre chiarire se si intendono fornire direttamente servizi ai cittadini o se invece si vuole dare sostegno all’azione di soggetti terzi; quando si è deciso per la fornitura di servizi, si può chiarire se questa avverrà mediante produzione diretta o in outsourcing, ecc.; e ancora: se l’ente intende utilizzare per la realizzazione del Programma esclusivamente risorse proprie o anche risorse di altra provenienza ed il ruolo che in tale caso l’ente intende svolgere per renderle disponibili.

Gli esempi seguenti chiariscono come possono essere individuate nuove attività e/o diverse modalità attuative.

1° esempio. Il Comune X ha osservato una costante riduzione della durata delle presenze da parte dei proprietari di seconde case e una minore partecipazione degli ospiti ai programmi predisposti dall'Azienda turistica, nella stagione invernale come in quella estiva. L'Amministrazione decide allora di costituire una "task force" che studi il problema e proponga prime idee per il rilancio del "loisir" per gli ospiti, che dovrà concludere i suoi lavori entro il mese di marzo. L'intenzione dell'Amministrazione è di disporre uno studio di fattibilità che consenta al Comune di spendere meglio (cioè, con migliori risultati) le risorse impegnate a questo fine, che non sono moltissime, ma neppure trascurabili (per le manifestazioni turistiche sono stanziati annualmente circa 350.000 €). Alla "task force" (coordinata dal Segretario, ma composta da rappresentanti di tutte le associazioni e le categorie economiche locali) è attribuita in particolare la missione di studiare un migliore utilizzo delle infrastrutture per il tempo libero (che comprendono, da alcuni anni, anche un centro sportivo polivalente, una biblioteca rinnovata negli arredi, un sala convegni bene attrezzata).

2° esempio. La gestione della mensa (che serve giornalmente circa 75 alunni delle scuole presenti nel Comune Y e una dozzina di impiegati) è stata affidata, con appalto, a una ditta. Il costo a pasto è relativamente contenuto (8,5 €, valore in linea con quello mediamente sostenuto in Regione in casi simili), ma le proteste sulla qualità dei pasti si sono infittite e i contatti con la ditta appaltatrice (l'appalto scadrà ad aprile) non hanno prodotto risultati significativi. Viene chiesto di studiare (entro febbraio) e proporre soluzioni alternative, a tutto campo (dal rinnovo dell'appalto con altra ditta, al ripristino della produzione diretta coinvolgendo nella preparazione un'associazione di volontariato che ha dichiarato pubblicamente una sua disponibilità di massima in tale senso, alla convenzione a rotazione semestrale con i ristoranti locali).

Occorre, in proposito, tenere presente che la descrizione delle opzioni non dovrà scendere nei dettagli operativi e manterrà quindi carattere generale e di massima. Spetterà alle schede del Piano Esecutivo di Gestione, nella loro versione completa, che verrà prossimamente definita, riprendere e sviluppare tali opzioni e gli obiettivi che le caratterizzano, per spiegarle in più dettagliate descrizioni dei programmi gestionali (con indicazione delle scelte effettuate a questo ulteriore livello, che è di competenza primaria dei dirigenti e del personale al quale sono affidate responsabilità gestionali sul Programma, o su singoli progetti o centri di costo).

Analisi tecnico-politica della domanda, con eventuale ripresa e sviluppo dei dati della Sezione 1.

In caso di attività innovative e/o di cambiamenti significativi nei bisogni espressi dalla popolazione, dal territorio o dall'economia insediata, liberamente interpretati dall'Amministrazione in carica, è opportuno motivare le scelte programmatiche anche con esplicito riferimento al contesto nel quale opera l'ente e fornire, quando possibile e rilevante, scenari quantitativi che riprendono, sviluppano e approfondiscono dati e informazioni contenuti nella Sezione 1 della Relazione.

Ad esempio, i dati demografici (riassunti in una tabella o un grafico) indicano tendenze di fondo nella struttura per età della popolazione che suggeriscono di programmare cambiamenti nell'offerta complessiva dei servizi: meno bambini e quindi meno servizi per l'infanzia, più anziani e quindi più servizi per la terza e quarta età. Oppure: l'esame del territorio e della distribuzione territoriale delle strutture comunali strumentali ad uno specifico Programma (ad esempio, di viabilità) evidenzia la presenza di zone non ancora servite (ad esempio, una frazione montana già disabitata ed ora con l'insediamento stabile di alcune famiglie) che suggeriscono di programmare azioni di riequilibrio (l'allargamento della vecchia strada comunale e la sua asfaltatura).

Inoltre possono qui essere analizzati i problemi specifici alla cui soluzione l'ente intende orientare il Programma, ponendo attenzione a delineare una cornice realistica per l'intervento stesso (a cogliere, cioè, i legami di causa-effetto tra intervento e risultato atteso).

Ad esempio, in un programma di istruzione ed edilizia scolastica si potrà effettuare un'analisi approfondita dei dati demografici e sociali, stimare i flussi futuri di studenti che si prevede accederanno alle scuole dei vari ordini per le quali l'ente ha responsabilità primaria di offrire spazi attrezzati, comparare tali informazioni con l'attuale offerta di posti-alunno, utilizzare standard qualitativi (tanti mq. di spazio attrezzato per alunno) per misurarne l'appropriatezza e ricavare infine indicazioni puntuali sui fabbisogni, che saranno poste alla base delle scelte in tema di edilizia scolastica. Nel caso esemplificato esiste una relazione diretta tra analisi dei fabbisogni e programmazione degli interventi di edilizia scolastica (nuove costruzioni, adattamenti, manutenzioni straordinarie, ecc.).

Richiamo e valutazione delle opportunità rese disponibili.

La spinta a innovare nell'azione amministrativa è certo collegata alla percezione (politica e tecnica) che alcuni bisogni si sono sviluppati nel tempo e richiedono ora un intervento pubblico risolutore. Ma può anche essere collegata al fatto che si sono rese disponibili risorse che in precedenza non lo erano, o lo sono in forme e con intensità nuove rispetto al passato e rappresentano opportunità che è bene che la collettività locale non sprechi, ma utilizzi al meglio.

Accanto agli esempi forniti in calce al modello, che fanno riferimento a fenomeni comunque esterni all'ente (opportunità, finanziarie e di altro tipo, offerte dalla Regione, dall'Unione Europea, dalle presenze turistiche, da specifici insediamenti economici, da aspetti particolari dell'evoluzione sociale e culturale della popolazione, dalla presenza di volontariato), non vanno dimenticate le opportunità, spesso nascoste, presenti nell'ente stesso.

Ad esempio, la disponibilità di strutture originariamente destinate a certi scopi ed oggi inutilizzate o sotto utilizzate, che potrebbero (seppure ad un certo costo) essere convertite a scopi diversi.

Oppure (ed è caso tanto sottile e difficile da scoprire quanto probabilmente diffuso) la presenza, negli organici dell'ente, di personale che non viene pienamente utilizzato secondo le sue potenzialità e reali attitudini e che con un investimento in formazione (magari modesto) o un'iniezione di fiducia potrebbe rendere all'ente (e ai cittadini) servizi di qualità migliore.

Obiettivi da conseguire rispetto alle attività sopradescritte.

Si indicheranno gli obiettivi generali del Programma, prestando attenzione ad individuare il taglio corretto delle indicazioni da inserire in questo punto della Relazione, che devono essere sufficientemente precise per costituire linee guida alla successiva programmazione operativa, ma non così dettagliate da sottrarre ruolo e spazio a quest'ultima.

In questo senso si tratta di specificare gli obiettivi esemplificati in calce al modello (minore costo, maggiore qualità, valutazione di convenienza comparata), eventualmente estendendoli ad altri tipi di obiettivo, relativi ad altri aspetti dell'efficacia (*ad esempio, la tempestività con la quale viene risolto*

un problema urgente) o alla produttività delle risorse impiegate (l'organizzazione che sa collocare "la persona giusta nella funzione giusta", che sa cioè assegnare le mansioni in relazione alle attitudini del proprio personale, è normalmente quella che riesce rendere massime produttività e gratificazione del proprio personale).

E' importante che la formulazione degli obiettivi non avvenga in termini solo qualitativi ("minore" costo, "maggiore" efficienza, "migliore" qualità) ma sia espressa anche, ove possibile, in termini quantitativi, individuando almeno l'ordine di grandezza dei risultati attesi (*ad esempio: riduzione del costo unitario del tale servizio tra il 5 e il 10%; miglioramento di 3 punti nella valutazione qualitativa effettuata dagli utenti del talaltro servizio).*

Riprendendo i due esempi proposti sopra, nel 1° caso (migliore utilizzo degli stanziamenti di attività per i turisti) l'obiettivo si colloca nell'ambito dell'accresciuta partecipazione dei turisti alle rinnovate iniziative. Si può ipotizzare, in particolare, di ottenere un incremento almeno del 20% degli ingressi alla piscina ospitata nel centro sportivo polivalente (cosa possibile solo con accordi con gli albergatori e le due società che gestiscono gli impianti di risalita) e di organizzare due serie di manifestazioni culturali e ricreative nel centro congressi (una invernale e una estiva, con una dozzina di incontri cadauna, scaglionati su un arco di tre mesi) di sicura attrattiva, rispetto alle attuali manifestazioni (che sono più numerose, ma di basso profilo). La prova del successo sarà data dal numero medio dei partecipanti, che si intendono almeno raddoppiare.

Nel 2° caso (miglioramento della mensa scolastica) il gradimento complessivo medio per i pasti serviti, espresso con questionario dagli utenti (per i bambini più piccoli, anche dalle loro famiglie), dovrà passare dall'attuale voto di 2,7 (su 5) ad almeno 3,5, con un eventuale incremento del costo medio a pasto che non dovrà in nessun caso essere superiore a 1 €.

Eventuale individuazione di scadenze da rispettare.

Una delle doglianze più frequenti nei confronti dell'operato degli enti pubblici è il mancato rispetto delle scadenze dichiarate. Ciò dipende da molte cause e problemi, alcuni dei quali di soluzione complessa; tra le cause figura tuttavia anche la scarsa abitudine ad agire in termini realmente progettuali. Può allora essere utile prevedere (non solo per le opere pubbliche) scadenze

precise per la realizzazione delle azioni innovative previste nei Programmi della Relazione, il cui riscontro deve avere implicazioni anche per il sistema premiante del personale. Per incentivare ad una programmazione accurata e responsabile delle attività pare pertanto opportuno prevedere di compilare questo punto del Quadro per almeno 1 o 2 situazioni di ogni Programma, nelle quali la fissazione preventiva (e la successiva verifica) di scadenze rivestano un significato strategico o di immagine per l'ente.

Risorse da impiegare per realizzare le attività sopradescritte.

Occorre descrivere, mediante indicatori di tipo fisico, che forniscono informazioni complementari rispetto a quelle di tipo finanziario (già presentate nel Quadro 3.2 e, con dettaglio di poco maggiore, nella tabella che conclude il Quadro 3.3):

- le risorse umane, distinte per categoria e posizione, che si prevede di impiegare per realizzare il Programma. Ove possibile e significativo, non ci si deve limitare a segnalare le posizioni da impiegare (ad esempio, 2 dipendenti di categoria B1 ed 1 di categoria C2), ma si devono indicare anche le quote di tempo previste per tali impieghi, esprimendole in anni/persona. *Ad esempio, se si prevede di impiegare il primo dipendente di categoria B1 a tempo pieno ed il secondo per il tempo corrispondente a 3 mesi di lavoro, si indicheranno $1 + 3/12 = 1,25$ dipendenti di categoria B1;*
- le principali risorse strumentali (di proprietà dell'ente) che si prevede di impiegare. Facendo riferimento alla classificazione dei beni strumentali risultante dagli inventari, anche in tale caso occorre segnalare le unità da impiegare e, ove significativo, le quote del rispettivo impiego. *Ad esempio: 1 auto Panda e 2 PC, di cui 1 a tempo pieno e 1 a metà tempo: quindi 1,5 PC;*
- le risorse di terzi, messe a disposizione dell'ente per realizzare il Programma. Occorre segnalarne la tipologia e motivarne la disponibilità. *Ad esempio: beni strumentali della ditta appaltatrice dello smaltimento rifiuti; automobile messa a disposizione in comodato gratuito da una fondazione bancaria.*

Anche in tale caso, ove possibile e significativo, occorre precisare le quantità che si prevede di impiegare (ricorrendo, per gli usi parziali, alle frazioni).

Tabella della spesa prevista per la realizzazione delle attività sopradescritte.

Nella tabella vanno indicate le spese previste nel triennio per realizzare il Programma, nel loro totale (ripreso dal Quadro 3.2) e nella loro articolazione secondo i primi tre titoli del bilancio: spese correnti, in conto capitale e per rimborso di prestiti. Queste ultime si riferiscono esclusivamente ai prestiti eventualmente accesi per sostenere spese relative al Programma; in caso di prestiti usati congiuntamente per finanziare impieghi relativi a più Programmi, l'addebito a ciascuno deve essere effettuato pro-quota, sulla base di una stima dell'effettivo assorbimento.

La parte finale del Quadro assorbe, semplificandone il contenuto, le informazioni in precedenza presentate nella tabella "IMPIEGHI PER PROGRAMMA", che è stata eliminata con una rinuncia sia al dettaglio dell'articolazione per UEB delle spese previste, che risulta improprio nella Relazione, in quanto documento programmatico generale, in modo da evitare al massimo anche la necessità di variazioni della stessa, con conseguente snellimento e semplificazione dell'azione amministrativa, sia all'obbligo di quadratura con la seguente tabella "RISORSE DESTINATE" relativa a ciascun Programma. Il dettaglio economico trova invece occasione di completa rappresentazione, tramite la contabilità analitica (con riferimento a ciascuno dei centri di costo compresi nel Programma e al dettaglio dei fattori produttivi evidenziato nel relativo piano), nel Piano Esecutivo di Gestione.

***RISORSE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE
DESTINATE ALLA REALIZZAZIONE
DEL PROGRAMMA***

QUADRO 3.4

Il Quadro è parzialmente ripreso dal precedente modello di Relazione; l'unica differenza consiste nel non dover evidenziare le risorse generali e, pertanto, come già ribadito, non risulta più obbligatorio effettuare la quadratura con i dati iscritti nel prospetto della "spesa prevista per le attività sopradescritte" del Quadro precedente (3.3).

Il Quadro è utile:

- a) per evidenziare le risorse che hanno diretto collegamento con la spesa;
 - b) per la verifica del loro accertamento in sede di attestazione della copertura finanziaria (art. 3, comma 3, lettera a) e art. 19, comma 1, del r.r. 1/1999);
 - c) per eventuali rendicontazioni;
- e deve essere compilato per ogni Programma.

SOMMARIO PROGRAMMI E PROGETTI

QUADRO 3.5

Il Quadro è un'altra novità della Relazione e permette di elencare (con numero di codice e denominazione) i progetti che fanno parte di ogni Programma.

Tale elencazione consente agli enti che lo vogliono (ed è una scelta che ora si intende incoraggiare) di limitare la descrizione delle attività ai Programmi, senza replicarla per i progetti, i quali, per i motivi già evidenziati troveranno probabilmente in futuro collocazione nel P.E.G..

Se comunque l'ente ha previsto i progetti, e se lo ritiene opportuno, può compilare per ciascun di essi anche i Quadri 3.3 e 3.4.

***QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE SPESE
DI INVESTIMENTO
(TITOLO 2° DELLA SPESA)***

QUADRO 3.6

Il Quadro rappresenta una sintesi delle spese di investimento e registra sia il totale delle spese imputate al Titolo II° del bilancio per ogni anno del triennio, sia la spesa complessiva di ogni investimento.

Nella compilazione del Quadro, infatti, occorre iscrivere non solo i lavori pubblici, riferiti al Programma al quale afferiscono e comprensivi degli eventuali costi già sostenuti in esercizi che precedono il triennio coperto dalla Relazione, ma anche le altre spese di investimento (per acquisto di cespiti inventariabili, per manutenzioni straordinarie, ecc.).

Esso costituisce di fatto un aggregato che ricomprende al suo interno i dati del Quadro 4.1.

Gli enti possono prevedere un Programma "Investimenti" (o altra simile denominazione) comprensivo di tutte le opere pubbliche, oppure riferire gli investimenti ai diversi Programmi che li utilizzeranno.

In caso di utilizzo congiunto da parte di più Programmi, si indicheranno le quote di utilizzo presunto da parte di ciascuno.

Ad esempio, l'acquisto di un server e di altre attrezzature informatiche del valore di 20.000 € che si prevede di utilizzare per costituire una rete interna a servizio di tutte le attività dell'ente sarà riferito pro-quota (in base a una stima dell'effettivo utilizzo) a ogni Programma.

SEZIONE 4

LAVORI PUBBLICI

PROGRAMMA DI PREVISIONE TRIENNALE – PIANO OPERATIVO ANNUALE

QUADRO 4.1 PROGRAMMA DI PREVISIONE TRIENNALE DEI LAVORI PUBBLICI (ART. 9, L.R. 20 GIUGNO 1996, N. 12 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI)

QUADRO 4.2 SCHEDE TECNICHE DI INTERVENTO PER OPERE PUBBLICHE (ART. 9, L.R. 20 GIUGNO 1996, N. 12 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI)

Finalità della SEZIONE 4

La Sezione è dedicata alla presentazione del piano triennale dei lavori pubblici con l'obiettivo di garantirne la coerenza con la programmazione complessiva dell'ente, che trova realizzazione generale proprio nella Relazione Previsionale e Programmatica. Nell'intento di semplificare gli adempimenti, tale presentazione (di carattere generale, con riferimento ai lavori programmati nel primo anno e nel triennio complessivo, con segnalazione delle priorità di realizzazione: vedi Quadro 4.1; di dettaglio tecnico, amministrativo e finanziario per ogni opera: vedi Quadro 4.2) assolve integralmente gli obblighi imposti dall'art. 9 della l.r. n. 12/1996 (e successive modificazioni). La Sezione risulta pertanto idonea a tenere luogo alla documentazione necessaria per la programmazione dei lavori pubblici negli enti locali ed è quindi necessaria e sufficiente anche ai fini della trasmissione dei dati all'Osservatorio dei LL.PP.

Note per la compilazione della SEZIONE

Gli importi in Euro inseriti nei Quadri vanno troncati all'unità.

Note per la compilazione dei QUADRI

PROGRAMMA DI PREVISIONE TRIENNALE

DEI LAVORI PUBBLICI

(ART. 9, L.R. 20 GIUGNO 1996, N. 12

E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI)

QUADRO 4.1

Il Quadro, pressoché identico al precedente modello di R.P.P., risponde all'esigenza di prevedere una programmazione realistica delle opere da realizzare nel triennio; pertanto esso, in conformità a quanto previsto nell'art. 6, comma 5, della l. r. n. 12/1996, verrà compilato con i dati relativi ai lavori pubblici per i quali risulti affidato l'incarico di progettazione preliminare e per i quali si prevede di dover sostenere delle spese nel triennio. Esso ha finalità prettamente programmatiche in materia di soli lavori pubblici (non quindi per tutti gli investimenti con altra destinazione) e costituisce un dettaglio del Quadro 3.6.

Al fine di soddisfare le esigenze dell'Osservatorio dei LL.PP. si richiede agli enti di compilare il Quadro 4.1 su due fogli nel modo seguente:

- sul 1° foglio si riporteranno i dati dei lavori pubblici per i quali si prevede di affidare l'appalto nel 1° anno del triennio. In tal modo tale pagina costituirà il piano operativo annuale;
- sul 2° foglio si riporteranno i dati dei lavori pubblici per i quali si prevede di affidare l'appalto nel 2° e nel 3° anno; il totale della seconda pagina comprenderà anche i dati della prima pagina. Il Quadro rappresenterà così il Programma di previsione triennale.

L'applicativo informatico è stato predisposto per facilitare tali operazioni di scrittura differenziata.

SCHEDA TECNICA DI INTERVENTO

PER OPERA PUBBLICA

(ART. 9, L.R. 20 GIUGNO 1996, N. 12

E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI)

QUADRO 4.2

Il Quadro, già presente nella precedente R.P.P., è stato meglio strutturato e sono stati introdotti nuovi e più specifici elementi di indicazione (tra cui, ad esempio, il dato riferito all'affidamento dell'incarico della progettazione preliminare, le valutazioni di impatto ambientale, l'indicazione di autorizzazioni e pareri, la stima più dettagliata dei tempi di realizzazione, la richiesta dell'importo prevedibile del costo dell'opera per gli anni successivi al triennio di riferimento, il dettaglio delle risorse destinate all'opera), desumibili però agevolmente dai dati progettuali. Tale ampliamento è legato alla necessità di fornire dettagli utili e quanto più completi, anche in relazione a quanto richiesto dalle schede di programmazione previste a livello nazionale e regionale.

Il Quadro deve essere compilato per ciascuna delle opere pubbliche previste nel triennio di programmazione della Relazione per le quali sia stato approvato il progetto preliminare e lo stesso, eventualmente anche variato, dovrà essere allegato alla R.P.P. fino a quando il lavoro sarà previsto nel Quadro 4.1. Nel piano di finanziamento, quando il riferimento è a spese e a risorse di esercizi anteriori al 2002, i valori finanziari saranno espressi in lire (facendone annotazione).

Nella tabella "SPESE DI GESTIONE INDOTTE DALL'INVESTIMENTO", in attuazione a quanto previsto dall'art. 43, comma 1, r.r. n. 1/1999, si registreranno le spese correnti che si prevede derivino dall'utilizzo, a regime, dell'opera pubblica dopo che essa sia entrata nel patrimonio dell'ente e sia utilizzata come bene strumentale per la fornitura di servizi pubblici.

C.E.L.V.A
CONSORZIO DEGLI ENTI LOCALI
COLLECTIVITES
DELLA VALLE D'AOSTA



SCRL

C.E.L.V.A.
CONSORTIUM DES
LOCALES DE LA VALLEE D'AOSTE
SCRL

AI COMUNI DELLA
REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA
LORO SEDI

ALLE COMUNITÀ MONTANE DELLA
REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA
LORO SEDI

E P. C. AI CONSORZI TRA EE.LL. DELLA
REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA
LORO SEDI

AL B.I.M.
PIAZZA NARBONNE, 16
11100 AOSTA

AL PRESIDENTE DELLA REGIONE
PIAZZA DEFFEYES, 1
11100 AOSTA

AL CONSIGLIO PERMANENTE DEGLI ENTI LOCALI
C/O C.E.L.V.A.
PIAZZA NARBONNE, 16
11100 AOSTA

AL DIPARTIMENTO ENTI LOCALI, SERVIZI
DI PREFETTURA E PROTEZIONE CIVILE
SERVIZIO FINANZIARIO, CONTABILE
E DI CONTROLLO SUGLI ATTI
PIAZZA DEFFEYES, 1
11100 AOSTA

OGGETTO: Linee guida per la compilazione della Relazione previsionale e
programmatica dei Comuni e delle Comunità Montane.

Con la presente si informa che, in relazione all'approvazione, da parte della Giunta regionale, della deliberazione n. 2328 del 24/06/2002 ad oggetto «Approvazione di nuovi schemi di Relazione previsionale e programmatica per i Comuni e le Comunità Montane», il prof. Pier Vincenzo Bondonio, con la collaborazione del Gruppo di Coordinamento del Progetto di contabilità, costituito con protocollo d'intesa tra la Regione Autonoma Valle d'Aosta e il Consiglio permanente degli enti locali, ha provveduto ad elaborare un documento contenente le linee - guida per la redazione della nuova R.P.P., peraltro già illustrate durante i corsi svolti nei mesi di settembre e ottobre 2002.

Si inviano pertanto, in allegato alla presente, tali linee - guida, nella speranza che le stesse possano rappresentare un utile strumento di lavoro.

Cordiali saluti.

Il Presidente del C.E.L.V.A.

(Diego EMPEREUR)

ALLEGATO: N. 1.
