



**COMUNE DI QUARTO D'ALTINO**



**BOZZA  
DOCUMENTO UNICO DI  
PROGRAMMAZIONE**

**PERIODO 2016-2017-2018**

# INDICE GENERALE

Premessa	Pag.	3
Sezione strategica	Pag.	8
Europa 2020: gli obiettivi nazionali e della Regione		11
Le condizioni esterne: il contesto nazionale		14
Il Contesto regionale		32
Le riforme mancate della Pubblica Amministrazione		33
Analisi del contesto		36
La struttura organizzativa		62
Le società partecipate e i servizi pubblici locali		71
Le risorse e gli impieghi: la sostenibilità economica e finanziaria		95
Le linee programmatiche di mandato		122
Le missioni		135
Sezione operativa	Pag.	176

## PREMESSA GENERALE

Il Documento Unico di Programmazione (DUP) è il nuovo documento di pianificazione di medio periodo per mezzo del quale sono esplicitati gli indirizzi che orientano la gestione dell'Ente:

- nella parte STRATEGICA per l'arco temporale del MANDATO AMMINISTRATIVO
- nella parte OPERATIVA per un numero d'esercizi pari a quelli coperti dal bilancio triennale.

Dati i bisogni della collettività amministrativa (famiglie, imprese, associazioni ed organismi non profit) e date le capacità disponibili in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie, l'Amministrazione espone, in relazione ad un dato arco di tempo futuro, cosa intende conseguire (obiettivi) in che modo (azioni) e con quali risorse (mezzi).

Il Documento unico di Programmazione (DUP) sostituisce la Relazione previsionale e programmatica prevista dal T.U.E.L. Secondo i nuovi principi contabili, il DUP è lo strumento che **permette l'attività strategica ed operativa degli enti locali e consente di fronteggiare in modo permanente, sistematico ed unitario le discontinuità ambientali e organizzative.**

### IL DUP :

- si qualifica come un "momento di scelta" in quanto, di fronte alla molteplicità delle classi di bisogno da soddisfare e data, contemporaneamente e per definizione, la scarsità delle risorse, spetta all'organo politico operare le necessarie selezioni e stabilire i correlativi vincoli affinché, negli anni a venire, si possano conseguire le finalità poste, impiegando in modo efficiente ed efficace i mezzi disponibili;
- **costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione;**
- **è uno strumento innovativo perché permette di organizzare e gestire in modo aziendale l'Ente Pubblico.** La cultura giuridica come cardine dell'Ente locale lascia il posto alla dimensione economica e alla visione globale. L'Amministrazione da autoritativa diventa "a servizio della cittadinanza". Dal valore assoluto dell'osservanza di leggi e regolamenti si entra nel merito dei risultati, dei costi e della qualità dei servizi offerti alla cittadinanza.

Il nuovo principio contabile della programmazione ne disciplina i contenuti e le finalità, non definendo a priori uno schema, valido per tutti gli Enti, contenente le indicazioni minime necessarie ai fini del consolidamento dei conti pubblici. Il DUP si compone di due sezioni: **la Sezione Strategica (SeS) e la Sezione Operativa (SeO).**

**La SeS** individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che possono avere un impatto di medio e lungo periodo, le politiche di mandato che l'ente vuole sviluppare nel raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e nel governo delle proprie funzioni fondamentali e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato.

**La SeO** ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del DUP. In particolare, la SeO contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale.

Il contenuto della SeO, predisposto in base alle previsioni ed agli obiettivi fissati nella SeS, costituisce guida e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'ente.

Entro il 31 luglio di ciascun anno la Giunta presenta al Consiglio il Documento Unico di Programmazione (DUP)

Con riferimento all'esercizio 2016, il termine di presentazione del DUP al consiglio comunale è il 31 Dicembre 2015.

Il DUP per il periodo 2016-2018 presentato è il frutto di un lavoro che sconta, inevitabilmente, l'incertezza normativa e di contesto che attualmente investe l'attività degli enti locali.

E' inoltre opportuno sottolineare che il Comune di Quarto d'Altino si trova a presentare il DUP 2016-2018 a ridosso della conclusione del mandato dell'attuale amministrazione ( maggio 2016). Non si è ritenuto pertanto opportuno definire obiettivi specifici di medio-lungo periodo.

## **GLI STRUMENTI 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.

Attraverso l'attività di programmazione, le amministrazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica emanati in attuazione degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e ne condividono le conseguenti responsabilità.

Il processo di programmazione, si svolge nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie e tenendo conto della possibile evoluzione della gestione dell'ente, richiede il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle forme e secondo le modalità definite da ogni ente, si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto a programmi e piani futuri riferibili alle missioni dell'ente.

La programmazione si attua nel rispetto dei principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

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, devono essere declinati in coerenza con:

1. il programma di governo, che definisce le finalità e gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente anche attraverso il sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate (il gruppo amministrazioni pubblica);
2. gli indirizzi di finanza pubblica definiti in ambito comunitario e nazionale;
3. i caratteri qualificanti della programmazione.

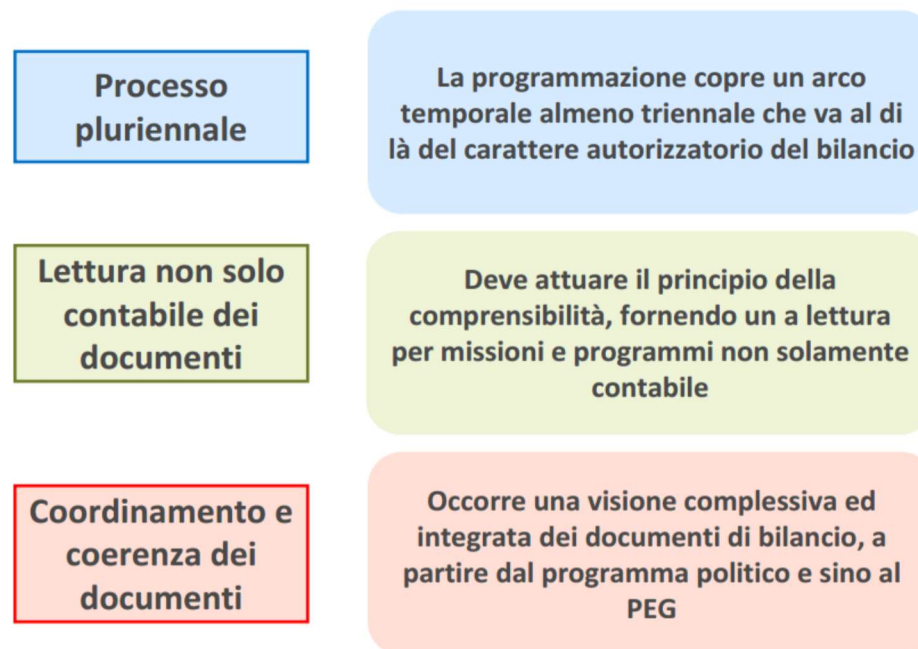
I caratteri qualificanti della programmazione propri dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni pubbliche, sono:

- a) la valenza pluriennale del processo;
- b) la lettura non solo contabile dei documenti nei quali le decisioni politiche e gestionali trovano concreta attuazione;
- c) la coerenza ed interdipendenza dei vari strumenti della programmazione.

Il DUP è quindi uno strumento innovativo che:

- a) si basa su una concreta analisi del contesto esterno ed interno;
- b) va oltre una lettura contabile perchè offre alla cittadinanza una lettura per missioni e per progetti;
- c) offre una visione complessiva della gestione dell'azienda Comune, sulla quale si basano gli ulteriori strumenti di programmazione e pianificazione.

Il collegamento tra contesto e obiettivi di gestione valorizza il ruolo del ciclo della performance.



Le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere misurabili e monitorabili in modo da potere verificare il loro grado di raggiungimento e gli eventuali scostamenti fra risultati attesi ed effettivi.

I risultati riferiti alle finalità sono rilevabili nel medio periodo e sono espressi in termini di impatto atteso sui bisogni della comunità (individuati nelle analisi) quale effetto dell'attuazione di politiche, programmi ed eventuali progetti (esplicitati nelle MISSIONI).

Per assicurare che la programmazione svolga appieno le proprie funzioni: politico-amministrativa, economico-finanziaria ed informativa, occorre dare rilievo alla chiarezza e alla precisione delle finalità e degli obiettivi di gestione, alle risorse necessarie per il loro conseguimento e alla loro sostenibilità economico-finanziaria, sociale ed ambientale.

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

Il principio di coerenza implica una considerazione "complessiva e integrata" del ciclo di programmazione, sia economico che finanziario, e un raccordo stabile e duraturo tra i diversi aspetti quantitativi e descrittivi delle politiche e dei relativi obiettivi - inclusi nei documenti di programmazione.

In particolare il bilancio di previsione, momento conclusivo della fase di previsione e programmazione, deve rappresentare con chiarezza non solo gli effetti contabili delle scelte assunte, ma anche la loro motivazione e coerenza con il programma politico dell'amministrazione, con il quadro economico-finanziario e con i vincoli di finanza pubblica.

La presenza degli elementi costitutivi di ciascun documento di programmazione e la loro integrazione risulta necessaria, al fine di garantire in termini comprensibili la valenza programmatica, contabile ed organizzativa dei documenti in oggetto, nonché l'orientamento ai portatori di interesse nella loro redazione.

Il principio è applicato solo a quei documenti di natura finanziaria che compongono il sistema di bilancio di ogni pubblica amministrazione che adotta la contabilità finanziaria, e attua il contenuto autorizzatorio degli stanziamenti del bilancio di previsione.

La legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificata e integrata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39 al fine di garantire la piena integrazione tra il ciclo di programmazione nazionale e quello europeo, dedica alla "Programmazione degli obiettivi di finanza pubblica" il titolo terzo e prevede che tutte le amministrazioni pubbliche devono conformare l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa al metodo della programmazione

**Sono pertanto di particolare interesse per capire il nostro contesto :il DEF, il DEFR e la programmazione negli Enti locali.**

### **DEF**

Il Documento di economia e finanza (DEF), previsto dalla Legge 7 aprile 2011 n. 39, viene presentato alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno. E' il principale strumento della programmazione economico-finanziaria in quanto indica la strategia economica e di finanza pubblica nel medio termine. Viene proposto dal Governo e approvato dal Parlamento. Si compone delle seguenti tre sezioni:

#### 1. Programma di Stabilità dell'Italia

Contiene gli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico e, in particolare, gli obiettivi di politica economica per il triennio successivo; l'aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso; l'indicazione dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale; gli obiettivi programmatici.

#### 2. Analisi e tendenze della finanza pubblica e Nota metodologica

Contiene l'analisi del conto economico e del conto di cassa nell'anno precedente, le previsioni tendenziali del saldo di cassa del settore statale e le indicazioni sulle modalità di copertura. A questa sezione è allegata una Nota metodologica contenente i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali a legislazione vigente per il triennio successivo.

#### 3. Programma Nazionale di Riforma

Contiene l'indicazione dello stato di avanzamento delle riforme avviate, degli squilibri macroeconomici nazionali e dei fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività, le priorità del Paese e le principali riforme da attuare.

La "Nota di aggiornamento" viene presentata alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno per aggiornare le previsioni economiche e di finanza pubblica del DEF in relazione alla maggiore stabilità e affidabilità delle informazioni disponibili sull'andamento del quadro macroeconomico. Il documento contiene l'aggiornamento degli obiettivi programmatici, le osservazioni e le eventuali modifiche e integrazioni del DEF in relazione alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea relative al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma.

### **DEFR**

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità.

Il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) descrive gli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e regionali, le politiche da adottare, gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, tenendo conto degli obiettivi del Patto di stabilità interno (PSI), ed espone il quadro finanziario unitario regionale di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi, della programmazione unitaria regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento.

Il DEFR definisce gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione.

## **LA PROGRAMMAZIONE NEGLI ENTI LOCALI**

Gli strumenti di programmazione degli enti locali sono:

- a) il Documento unico di programmazione (DUP), presentato al Consiglio, entro il 31 luglio di ciascun anno,
- b) l'eventuale nota di aggiornamento del DUP da presentare al Consiglio entro il 15 novembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni;
- c) lo schema di bilancio di previsione finanziario, da presentare al Consiglio entro il 15 novembre di ogni anno. A seguito di variazioni del quadro normativo di riferimento la Giunta aggiorna lo schema di bilancio di previsione in corso di approvazione unitamente al DUP. In occasione del riaccertamento ordinario o straordinario dei residui la Giunta aggiorna lo schema di bilancio di previsione in corso di approvazione unitamente al DUP e al bilancio provvisorio in gestione;
- d) il piano esecutivo di gestione e delle performance approvato dalla Giunta entro 10 giorni dall'approvazione del bilancio ;
- f) il piano degli indicatori di bilancio presentato al Consiglio unitamente al bilancio di previsione e al rendiconto
- g) lo schema di delibera di assestamento del bilancio, comprendente lo stato di attuazione dei programmi e il controllo della salvaguardia degli equilibri di bilancio;
- h) le variazioni di bilancio;
- i) lo schema di rendiconto sulla gestione, che conclude il sistema di bilancio dell'ente, da approvarsi da parte della Giunta entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento ed entro il 31 maggio da parte del Consiglio. Nel rispetto di quanto previsto dall'art. 9, comma 6, del DPCM 28 dicembre 2011, di disciplina della sperimentazione, il rendiconto comprende anche la gestione dei propri organismi strumentali, come definiti nei successivi commi 7 e 8. A tal fine gli enti provvedono ad aggiungere alle proprie risultanze, nelle apposite voci di entrata e di spesa, quelle dei propri organismi strumentali e ad eliminare le risultanze relative ai trasferimenti interni.

