

# Comune di Saronno

---

## ***Relazione previsionale e programmatica 2012- 2014***

---

## PREMESSA

### **Il Ciclo della Performance. Nozione e raccordo con gli strumenti di pianificazione comunale.**

#### ***Art. 4 del Decreto legislativo 150/2009***

##### *Ciclo di gestione della performance*

*1. Ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 3, le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance.*

*2. Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi:*

*a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;*

*b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;*

*c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;*

*d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;*

*e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;*

*f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.*

Nella definizione che ne dà la legge, Il **Ciclo della Performance** è il processo che collega la pianificazione, la definizione degli obiettivi, la misurazione dei risultati e la valutazione della performance declinata con riferimento all'Ente nella sua globalità, alle unità organizzative e al singolo dipendente. Tale processo è collegato all'utilizzo di un sistema premiante articolato in premi e incentivi definiti dalla norma e recepiti negli ordinamenti locali.

Analizzando le fasi del Ciclo della Performance, così come indicate dall'art. 4 del Decreto 150/2009, emerge che gli strumenti attualmente in uso agli Enti Locali rispondono formalmente a molte delle richieste della riforma.

Città di Saronno

In particolare i documenti di programmazione e pianificazione richiamati dal Titolo II del TUEL (su tutti la relazione previsionale al bilancio e il PEG) formalmente assolvono la funzione indicata dal Decreto relativa alla definizione e assegnazione degli obiettivi di gestione e al collegamento tra questi ultimi e le risorse.

Gli strumenti di pianificazione, controllo e valutazione esistenti contengono dunque formalmente gli elementi necessari per dare corpo alle previsioni del Decreto, ma necessitano di una reinterpretazione e di un completamento che:

- li adegui al concetto di “performance”, sia in termini di contenuti, sia in termini di tempistiche
- ne consenta un rinnovamento in ottica di maggiore affidabilità e attendibilità
- introduca, nel rispetto dell’autonomia degli Enti, elementi di confrontabilità, standardizzazione e semplificazione

Per aderire compiutamente alle suddette premesse normative la metodologia di programmazione e controllo adottata dal Comune di Saronno a partire dal presente Bilancio 2011-13 fa leva sulla **Mappa strategica**, uno strumento operativo la cui introduzione permette di rendere la Relazione Previsionale e Programmatica al Bilancio di Previsione documento collegato con Il Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.) al fine di individuare un Piano delle Performance che contempli sia l’aspetto della Performance organizzativa (della struttura nel suo complesso) sia l’aspetto della Performance individuale (dei singoli Dirigenti), come richiesto dal Decreto legislativo 150/2009.

### **La chiusura del primo Ciclo della Performance (anno 2011)**

L’esercizio finanziario 2011 ha visto concludersi anche il primo ciclo di programmazione e controllo applicato in base alla nuova normativa.

I risultati saranno rendicontati nella Relazione sulla Performance che verrà divulgata in sede di Conto Consuntivo.

I risultati del primo Ciclo della Performance sono stati la base per effettuare la riprogrammazione del Bilancio pluriennale 2012-2014.

Di seguito, in sintesi, i principi e le linee direttive che hanno ispirato la nuova programmazione:

- si confermano le Quattro Strategie poste alla base della Programmazione annuale e triennale.
- Si confermano anche le principali Azioni Strategiche, ritenendole congruenti con il Programma di Governo.
- Per il monitoraggio e la valutazione degli obiettivi si punterà maggiormente sulla realizzazione degli *outcome* (impatti) dell’azione amministrativa e gestionale dell’ente nel suo complesso, riducendo l’analisi degli *output* (risultati) singoli per maggiore economicità dell’azione di controllo e valutazione, nonché per evidenziare l’esigenza dell’Amministrazione di puntare su risultati che abbiano un effettivo esito di innovazione e di cambiamento per il contesto in cui l’Ente comunale opera.

### ***Nozione di Mappa Strategica***

*La Mappa strategica è lo strumento con cui si declina ciò che nella prassi organizzativa del mondo anglosassone viene definito 'balanced scorecard' (scheda di valutazione bilanciata). La Mappa Strategica è, in buona sostanza, l'applicazione concreta di un sistema di programmazione e controllo delle performance che venne ideato agli inizi degli anni '90 da R.Kaplan e D.Norton docenti all'Università di Harvard. Nel corso dei due decenni trascorsi l'applicazione di questo strumento ha investito numerose organizzazioni pubbliche e private di piccole e grandi dimensioni dando ottimi risultati in tema di miglioramento e rilancio di aziende e organizzazioni esistenti. L'idea su cui si basa è molto semplice: gran parte del lavoro svolto dalle organizzazioni è lavoro di routine. Ma esiste anche una parte molto importante che non sempre è adeguatamente valorizzata e che riguarda tutte le azioni (c.d. 'strategiche') che caratterizzano il percorso e la stessa ragion d'essere dell'organizzazione nel suo complesso. La Mappa strategica ha, allora, il merito di rendere esplicite le strategie attraverso cui l'organizzazione persegue la propria 'missione istituzionale' focalizzando l'attenzione su quegli obiettivi che, pur essendo magari non tangibili (perché si riferiscono ad aspetti legati al miglioramento dei processi interni piuttosto che alla soddisfazione dell'utente) assumono un'importanza fondamentale per il futuro dell'organizzazione stessa.*

Il Piano delle Performance si comporrà dunque di due parti: una di competenza del Consiglio comunale che avrà per oggetto la pianificazione strategica del Comune con indicazione delle Strategie perseguite (e dei relativi *outcome*) e delle Azioni strategiche ad esse collegate, ed una di competenza della Giunta comunale, con il Piano esecutivo di gestione, che avrà per oggetto la scansione annuale dei progetti previsti dalla Relazione previsionale e la sua declinazione in obiettivi strategici, output e indicatori di realizzazione. Si ritiene che questa suddivisione sia rispettosa della norma del Decreto 150/2009 e sia, altresì, funzionale al rispetto delle competenze attribuite agli organi di indirizzo politico dell'Ente locale, secondo le interpretazioni che, sulla materia, sono state svolte di comune accordo dalla Commissione nazionale per la valutazione, l'integrità e la trasparenza (CIVIT), da un lato, e l'Associazione nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), dall'altro.

***Nozione di Performance (delibera CIVIT n.89/2010)***

*Performance è un concetto centrale nel decreto 150/2009 che può assumere una pluralità di significati. Nel contesto del decreto, la performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto, il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione e, come tale, si presta ad essere misurata e gestita.*

*Nel decreto la misurazione della performance è utilizzata come elemento fondamentale per il miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi pubblici. La misurazione della performance è essenzialmente un processo empirico e formalizzato, che mira ad ottenere ed esprimere informazioni descrittive delle proprietà di un oggetto tangibile o intangibile (ad es. un processo, un'attività, un gruppo di persone). Per effettuare la misurazione della performance, un'organizzazione deve dotarsi di un sistema che svolga le funzioni fondamentali di acquisizione, analisi e rappresentazione di informazioni. Se appropriatamente sviluppato, un Sistema di misurazione può rendere un'organizzazione capace di:*

- migliorare, una volta a regime, il sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi;*
- verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti;*
- informare e guidare i processi decisionali;*
- gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi;*
- influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;*
- rafforzare l'accountability e le responsabilità a diversi livelli gerarchici;*
- incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo.*

*Un fattore fondamentale per l'uso efficace di un Sistema di misurazione della performance è il legame che deve sussistere tra il sistema e gli obiettivi. Questo aspetto ha infatti importanti implicazioni per quanto riguarda:*

- la tipologia e varietà di decisioni prese a livello strategico;*

Città di Saronno

- *la completezza delle informazioni disponibili a livello di vertice politico-amministrativo;*
- *la comprensione da parte dei dirigenti di obiettivi a livello organizzativo e target, dei processi essenziali per il conseguimento di questi obiettivi e del ruolo che i dirigenti stessi svolgono all'interno dell'organizzazione.*

*Per rendere i Sistemi di misurazione ancor più efficaci un'organizzazione può dotarsi di una Mappa strategica, potenzialmente sviluppabile a cascata in diversi livelli organizzativi. Una Mappa strategica serve a collegare obiettivi a indicatori, risorse intangibili a risultati tangibili e indicatori di consuntivo a indicatori previsionali. Inoltre, può essere utilizzata come mezzo per comunicare la strategia sia all'interno dell'organizzazione, sia dall'organizzazione ai principali stakeholders esterni.*

La Mappa strategica del Comune di Saronno conferma le principali strategie che l'Organizzazione è chiamata a perseguire nel periodo di riferimento (2012-2014), nello svolgimento delle sue attività e, a cascata, deriva da queste le principali azioni strategiche, gli obiettivi strategici e gli *output* conseguenti. Ogni output sarà provvisto di uno o più indicatori di risultato.

Il tutto è reso con omogeneità e in maniera strutturata per favorire:

- a. L'emersione di prospettive che non sempre vengono considerate rilevanti come la prospettiva economica, quella dei processi interni e quella del miglioramento e della crescita. In un'ottica 'performante' è indubbio che la realizzazione dell'obiettivo non può più restringersi alla mera attuazione di ciò che è programmato avendo presente solo la prospettiva del servizio al cittadino e non, magari, quella economica o quella dei processi di miglioramento che dall'obiettivo possono conseguire. Il perseguimento dell'obiettivo diventa motivo di miglioramento per l'organizzazione nel suo complesso e traino per altri obiettivi connessi con quello raggiunto.
- b. L'allineamento degli obiettivi del programma di governo: ciò non significa che tutti gli obiettivi hanno un peso identico ma che, quantomeno, tutti gli obiettivi hanno considerazione per lo sviluppo del risultato complessivo dell'Organizzazione. In altri termini si può dire che l'organizzazione è chiamata ad agire percorrendo un binario coerente.

### **Le Strategie:**

La Mappa strategica del Comune di Saronno descrive il Programma di Governo dell'Amministrazione comunale in quattro macro-strategie e un 'contenitore' programmatico denominato '10 grandi progetti'.

Dall'anno 2012 si inserisce nella Mappa Strategica anche un secondo 'contenitore' denominato '10 grandi servizi' nel quale si monitorano i principali servizi resi dal Comune alla cittadinanza. Ciò per completare più efficacemente la Mappa con un 'focus' sui principali servizi comunali (grado di raccolta differenziata, disponibilità trasporti pubblici, etc.) e renderne, anche visivamente, un monitoraggio immediato da parte del cittadino/utente.

Città di Saronno

La prima macro – strategia, confermata anche per il 2012, è denominata **‘Ristrutturare la macchina amministrativa’**: si tratta della prosecuzione del lavoro di ristrutturazione ed efficientamento organizzativo intrapreso nel 2011.

La seconda macro-strategia è denominata **‘Migliorare la qualità di vita delle persone’**: si tratta di una denominazione che riprende i temi del moderno Welfare locale con attenzione alla Persona nel suo complesso.

La terza macro-strategia è lo **‘Sviluppo sostenibile del Territorio’**: La prima definizione di ‘sviluppo sostenibile, in ordine temporale, è stata quella contenuta nel [rapporto Brundtland](#) del [1987](#), poi ripresa dalla [Conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo](#) dell'[ONU](#). Ha la valenza, in sintesi, di coniugare lo sviluppo economico senza perdere di vista l’equità sociale e il rispetto dell’ambiente. Il concetto è ripreso, nella legislazione italiana con il [D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art.3 quater](#), e su di esso si è basato il Protocollo di Kyoto alla [Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici](#) del 1997.

La quarta macro-strategia **‘Fare Rete’** è stata indicata nel programma politico di questa Amministrazione come una delle modalità per gestire al meglio i servizi comunali agendo in un ambito distrettuale e sovra comunale che possa permettere di ottimizzare la resa dei servizi contenendo i costi di gestione.

### ***Nozione di Obiettivi strategici e operativi (delibera CIVIT 112/2010)***

*L’**Obiettivo** è la descrizione di un traguardo che l’organizzazione si prefigge di raggiungere per eseguire con successo i propri indirizzi. Esso è espresso attraverso una descrizione sintetica e deve essere sempre misurabile, quantificabile e, possibilmente, condiviso. Gli obiettivi di carattere strategico fanno riferimento ad orizzonti temporali pluriennali e presentano un elevato grado di rilevanza (non risultano, per tale caratteristica, facilmente modificabili nel breve periodo), richiedendo uno sforzo di pianificazione per lo meno di medio periodo. Gli obiettivi operativi declinano l’orizzonte strategico nei singoli esercizi (breve periodo), rientrando negli strumenti di natura programmatica delle attività delle amministrazioni. Ciò indipendentemente dai livelli organizzativi a cui tali obiettivi fanno capo. Mentre gli obiettivi strategici sono contenuti all’interno delle aree strategiche del Piano, gli obiettivi operativi riguardano le attività di programmazione di breve periodo.*

Nella programmazione comunale, secondo le indicazioni fornite dalla CIVIT, si è inteso collegare gli obiettivi operativi (output) normalmente perseguiti dall’Organizzazione comunale alle Strategie perseguite dall’Amministrazione attraverso il proprio Programma di Governo. La realtà del Comune di Saronno ha beneficiato di una coincidenza temporale particolarmente favorevole che ha consentito di incanalare le previsioni contenute nel Programma di Governo dell’Amministrazione neo-eletta nel nuovo percorso normativo appena delineato dal Decreto legislativo Brunetta (150/2010). Per il secondo anno si presenta dunque un Bilancio, con allegata Relazione Previsionale e Programmatica, che recepisce al suo interno il concetto di programmazione strategica così come richiesto dal Decreto.

**(mappa strategica)**



## IL PATTO DI STABILITA' INTERNO

Il rispetto dei vincoli imposti in materia di patto di stabilità interno risulta l'unico modo di garantire l'obiettivo del mantenimento della percentuale di indebitamento sul PIL concordata con gli altri paesi europei per consentire la permanenza all'Italia nella moneta unica. Infatti, la legge finanziaria ha assunto la definizione di legge di "stabilità" a significare che le politiche finanziarie perseguite sono decise per mantenere ed adeguare la posizione dell'Italia in un contesto economico e finanziario europeo. In pratica, le scelte di politica economica interna sono condizionate fortemente dai vincoli imposti dalle politiche monetarie e finanziarie decise a livello europeo.

Mentre negli esercizi passati il legislatore cercava di imporre agli enti territoriali dei comportamenti virtuosi dai quali si aspettava dei risultati positivi, le modalità del concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi sono cambiate radicalmente a decorrere dall'esercizio 2011. Infatti, ai vincoli meramente virtuali, poiché influivano solo sulla possibilità di pagare i lavori per spese di investimento ottenuti con il calcolo dei limiti, si sono sommati gli effetti dei tagli concreti dei trasferimenti erariali correnti spettanti ai comuni.

Queste misure tendono ad ottenere:

- un contenimento della spesa corrente, ottenuto mediante dei tagli molto consistenti ai trasferimenti erariali che hanno neutralizzato in gran parte l'effetto degli aumenti dei tributi locali resi possibili dalla rimozione del divieto di aumento,
- un congelamento degli investimenti mediante un ulteriore giro di vite alla possibilità di pagare le spese imputate al titolo secondo realizzato portando gli obiettivi dei singoli comuni a livelli difficilmente raggiungibili anche a causa dei ridotti flussi di cassa del titolo IV per la persistente crisi del settore immobiliare.

I vincoli in materia di patto di stabilità sono stati introdotti con la finanziaria del 1999 e successivamente sono stati modificati ogni anno nel tentativo di ottenere dei risultati concreti di riduzione del debito pubblico e di conseguenza della sua incidenza percentuale sul PIL. L'unico risultato certamente ottenuto è la flessione degli investimenti in infrastrutture degli Enti Locali e un peggioramento delle economie locali. Con le disposizioni introdotte dall'art. 14 della legge n. 122/2010 che comporta tagli di risorse così rilevanti i comportamenti di spesa degli enti locali hanno subito delle modificazioni strutturali.

Nell'esercizio 2011 la normativa di riferimento era stata completamente riscritta con i commi dall'87 al 116 dell'art. 1 della legge n. 220 del 13.12.2010 definita "legge di stabilità" in sostituzione dei 31 commi dell'art. 77 bis della legge 133 del 6.8.2008 integrati con i commi da 41 a 48 dell'art. 2 della legge n. 203 del 22.12.2008. Le regole per l'esercizio finanziario 2012 e seguenti sono state stabilite con gli articoli 30, 31 e 32 della legge n. 183 del 12.11.2011.

Città di Saronno

Nel bilancio di previsione deve essere data dimostrazione di poter raggiungere l'obiettivo tendenziale. Infatti, il comma 18 dell'art. 31 della richiamata legge 183/2011 conferma che il bilancio dell'esercizio deve essere approvato formalmente in regola con il rispetto dei vincoli del patto di stabilità. In sede di rendiconto, infine, l'obiettivo deve essere ottenuto, poiché non raggiungere l'obiettivo stabilito comporta, accertato che non sono state più consentite deroghe, l'assoggettamento alle sanzioni previste dalle norme in materia. Restano confermate anche per il 2012 le modalità di calcolo dell'obiettivo degli enti locali per il concorso alla manovra già stabilite per l'esercizio 2011 ma vengono modificate le percentuali. Infatti, l'obiettivo è calcolato in una percentuale pari al 15,6%, era stato stabilito nella misura del 14% in precedenza, della media degli impegni di spesa corrente del triennio 2006-2008 per il 2012 e del 15,4% per il 2013 e 2014. Il valore risultante per il 2012 è pari a € 2.900.000,00. Era pari ad € 1.278.790,00 nel 2011 e a € 14.747,00 nel 2010. Una progressione molto difficile da rispettare. L'asticella non viene innalzata ma viene raddoppiata. Il vincolo è rappresentato da un limite ottenuto dalla differenza tra entrate finali e uscite finali. Il risultato viene definito di competenza mista, poiché ottenuto con una formula che contempla la sommatoria di addendi di cassa e addendi di competenza. In pratica, si sommano grandezze non omogenee poiché rappresentano due diversi metodi di misura dello stesso fenomeno. Il limite differenziale si ottiene sottraendo dalla sommatoria dello stanziamento di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e della previsione di cassa del titolo quarto la sommatoria dello stanziamento di competenza del titolo primo e la previsione di cassa del titolo secondo. Per poter ottenere un risultato attendibile è indispensabile, quindi, effettuare delle previsioni analitiche sui flussi di cassa di entrata del titolo quarto del bilancio e sui flussi dei pagamenti del titolo secondo dell'uscita che devono essere formalizzate in un prospetto che evidenzi il raggiungimento dell'obiettivo e, di conseguenza, consenta l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2012. In pratica, si potrà effettuare pagamenti in conto capitale in corrispondenza dei flussi di entrata del titolo IV eccedenti la copertura dell'obiettivo. Oppure, gli investimenti si fanno con le entrate correnti. Il Comune dovrà generare flussi di entrata che non potrà spendere e che, presumibilmente, dovrà destinare ad eliminare l'indebitamento residuo.

Le novità di rilievo apportate dalle nuove norme che regolano la materia del patto di stabilità sono:

- l'allargamento dei vincoli ai comuni tra 1000 e 5000 abitanti a decorrere dall'esercizio 2013,
- l'esclusione dai vincoli degli enti "virtuosi". Da notare che la definizione dei parametri di virtuosità non sono stati ancora definiti con chiarezza. Il decreto ministeriale che doveva pubblicare l'elenco dei comuni virtuosi non è ancora stato pubblicato. E' ovvio che gli sconti fatti ai comuni "virtuosi" devono essere accollati agli altri comuni visto che il conto deve pareggiare. Pertanto, il numero di questi enti fortunati dovrebbe essere esiguo.

Il comma 17 dell'art. 32 richiamato ripropone il patto "rideterminato" già in vigore anche nel 2011, la disposizione introdotta con l'art. 77 ter, comma 11 della legge n. 133/2008 e integrata con l'art. 7quater della legge 33/2009, in merito allo spostamento del riferimento dei vincoli dal livello comunale al livello regionale. In pratica, i vincoli diventano, con l'approvazione di un apposito regolamento da parte della regione di appartenenza, vincoli di comparto a livello regionale. L'obiettivo diventa di livello regionale, pertanto, ogni regione si è organizzata autonomamente con un proprio regolamento in modo da raggiungere l'obiettivo assegnato. All'interno del comparto, sotto il coordinamento della regione i comuni o altri enti es. regione, provincia..., che hanno dei flussi di

Città di Saronno

entrata eccedenti rispetto ai flussi di uscita li possono cedere ai comuni che hanno delle carenze, consentendo, in questo modo di effettuare i pagamenti per tempo e non congelare l'economia locale. I "prestiti" ovviamente vanno resi in due esercizi. Le sanzioni e l'obbligo del rispetto dei vincoli restano in capo al singolo ente oltre che in capo al comparto regionale. Nell'esercizio 2011 la Regione Lombardia ha applicato questa norma e il comune di Saronno ha ottenuto una maggiore disponibilità a pagare le proprie spese di investimento di € 114.159,00. Nel corso dell'esercizio 2009 era già stata fatta una prova del funzionamento di questo meccanismo e la Regione Lombardia aveva assegnato una parte delle sue disponibilità. Nel 2010 questo istituto non era stato riproposto, forse per i notevoli problemi in cui erano incorse anche le regioni.

Rimangono invariati altri aspetti legati agli effetti generati dalla normativa in oggetto.

Per la parte corrente del bilancio i limiti imposti sono rappresentati dalla necessità di ridurre le spese correnti in corrispondenza della riduzione dei trasferimenti erariali stante l'impossibilità di utilizzare le risorse aggiuntive ottenute con gli aumenti di aliquota dell'imposta municipale propria che devono confluire a finanziare il ripiano del debito pubblico. Il vero vincolo rimane quello imposto alla parte investimenti del bilancio poiché il differenziale/obiettivo opera, non tanto sulla possibilità di indebitamento ma sulla impossibilità di effettuare i conseguenti necessari pagamenti in conto mutui e in conto applicazione avanzo di amministrazione. Di conseguenza, la capacità di poter realizzare effettivamente le opere pubbliche e quindi di attivare nuovi servizi, rimane ancorata ad un improbabile avanzo economico in sede di chiusura combinato a flussi di cassa delle entrate del titolo quarto, ottenuto anche con una compressione dei pagamenti delle spese di investimento. Quest'ultima strategia, però, non può protrarsi a tempo indeterminato stante anche la normativa sull'obbligo di effettuare i pagamenti nei termini di contratto.

L'utilizzo dei proventi di permessi ad edificare per spese correnti influisce molto negativamente sul patto di stabilità perché, crea nella formula un differenziale negativo che viene ripianato dal saldo positivo di uscita per il rimborso dei prestiti. Gli unici pagamenti per spese in conto capitale consentiti dalle norme, indipendentemente dai flussi di cassa di entrata, sono in corrispondenza dei rimborsi di prestiti, cioè € 1.369.000,00. Nell'esercizio 2012 la situazione viene ancora radicalmente modificata. Infatti, l'obiettivo è stato portato da € 14.747,00 nel 2010 a € 1.278.790,00 nel 2011 agli € 2.779.000,00 del 2012. Pertanto, l'obiettivo imposto riduce il saldo positivo di capacità a pagare investimenti alla differenza tra € 1.369.000,00 ed € 2.779.000,00. Questo significa che, non essendo stati utilizzati oneri per spese correnti, il Comune parte all'1.1.2012 con un disavanzo sull'obiettivo di € 1.410.000,00 da recuperare con flussi di cassa in entrata del titolo IV che sono stati previsti, come da prospetto allegato, in € 4.000.000,00. La capacità prevista di pagare gli investimenti ammonta a € 2.590.000,00.

Il meccanismo resta congegnato in modo che non esistono limiti alle spese di investimento, ma l'Amministrazione per realizzare le opere pubbliche, deve finanziarle mediante:

1. una eccedenza (avanzo economico) di entrate correnti (accertamenti) rispetto alle spese correnti (impegni),
2. un flusso di riscossioni del titolo IV almeno corrispondente ai flussi dei pagamenti del titolo II.

Città di Saronno

In questa logica rimane inutilizzabile lo stock eventualmente accumulato dal Comune nell'esercizio precedente in termini di eccedenze di flussi di entrate che rimangono intrappolati nel fondo iniziale di cassa dato che la formula contempla esclusivamente flussi.

In questa logica di assoluta priorità della riduzione dell'indebitamento, anche l'avanzo di amministrazione, la principale fonte di "autofinanziamento" dei bilanci degli enti locali, risulta utilizzabile per gli investimenti solo in percentuali molto basse e in maniera preponderante per la riduzione dell'indebitamento. Pertanto, è assolutamente impossibile, non vietato, l'utilizzo dell'avanzo per il finanziamento delle spese correnti poiché bisognerebbe rinunciare a corrispondenti pagamenti di spese di investimento. La logica di utilizzo dell'avanzo è la stessa dell'indebitamento, pertanto se l'avanzo eccede il limite di rimborso dell'indebitamento non può essere applicato al bilancio di competenza cumulandosi con gli eventuali avanzi futuri. Tale logica, visto che la norma rimarrà invariata, non lascia intravedere nessuna possibilità di soluzione prospettica del problema. In pratica i comuni virtuosi dovranno continuare ad accumulare avanzi a meno di utilizzarli per rimborsare anticipatamente il capitale residuo dei mutui in ammortamento.

Bisogna, infine, rilevare che i comuni che presentano un margine di manovra molto ampio sulla situazione economica, invece di investire mediante il ricorso al mercato del credito, utilizzando le entrate correnti come moltiplicatore (nel 2012 interessi pari all'8% delle entrate correnti accertate nel rendiconto del penultimo esercizio), devono, per rimanere nei limiti del patto, utilizzare le stesse come fonte diretta di finanziamento. In presenza di avanzi di amministrazione di importo non rilevante risulta molto difficile programmare rimborsi straordinari di capitale residuo dei mutui in ammortamento se non utilizzando altre risorse straordinarie e rinunciando ad altri investimenti. A questo proposito, il legislatore cerca di promuovere la riduzione dello stock di debito residuo da parte dei comuni mediante l'utilizzo degli avanzi di amministrazione finanziando con un trasferimento statale una parte del rimborso del capitale residuo dei mutui in estinzione, come stabilito dall'art. 4, comma 4 del DL n.2 del 25.01.2010 che ha integrato la legge n. 191 del 29.12.2009.

L'art. 31 al comma 19 della richiamata legge n. 183/2011 fa riferimento all'obbligo dell'invio dell'apposito prospetto semestrale per consentire il controllo sul graduale raggiungimento dell'obiettivo in corso di esercizio.

Questi vincoli, pertanto, da limiti meramente tecnici, quando furono introdotti riguardavano esclusivamente i flussi di cassa, rappresentano dei limiti alle scelte strategiche delle Amministrazioni Locali. Infatti, anche se assumono l'aspetto di un algoritmo o di un importo prestabilito, impongono dei limiti quantitativi all'espansione delle spese per investimenti e, di conseguenza al funzionamento dei servizi o all'introduzione di nuovi servizi. Questo a prescindere dalla capacità di reperire risorse per ammortizzare l'eventuale indebitamento da destinate agli investimenti.

In questo modo, la politica economica dello Stato condiziona pesantemente le scelte nella programmazione dei servizi da parte degli enti territoriali e, come ribadito anche al comma 87 dell'art. 1 della legge n. 220/2010 le norme di attuazione del patto sono principi costituzionali poiché l'osservanza delle regole da parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni coinvolte è requisito necessario per tutelare l'unità e l'integrità economica della Repubblica.

Il mancato adeguamento delle regole strutturali del patto di stabilità interno alla situazione di grave recessione economica globale in cui continuano a versare da molti mesi i Paesi dell'Europa, impedendo agli Enti Locali di realizzare le infrastrutture necessarie allo

Città di Saronno

sviluppo della rete di supporto alle aziende produttive locali contribuisce ad aggravare ulteriormente la crisi delle stesse rendendole meno competitive. Nell'immediato, il risultato di questo modo surrettizio di impedire gli investimenti tramite il divieto di pagare le opere pubbliche realizzate è stato quello di costringere molte piccole e medie imprese a chiudere per carenza di liquidità. Per fare in modo che la spesa pubblica produttiva possa funzionare da volano per dare impulso allo sviluppo del tessuto economico locale è indispensabile che gli Enti Locali possano programmare gli investimenti. Bisogna ricordare che se l'economia è in affanno anche le entrate degli Enti Locali subiscono delle flessioni legate alla riduzione di gettito dei tributi a seguito della contrazione dei consumi e della ricchezza.

Il vincolo quantitativo ibrido da rispettare si ricava dai prospetti alle pagine successive.

Come per gli esercizi precedenti esiste l'obbligo del rispetto dei vincoli imposti in sede di bilancio di previsione. Bisognerà, comunque, dimostrare, comma 110 art. 1, mediante l'invio di apposita certificazione, a firma del Sindaco, del Dirigente e del Collegio dei Revisori, al Ministero entro il 31 marzo dell'esercizio successivo di aver raggiunto questa condizione anche al momento dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2011. Il mancato invio della certificazione entro il termine equivale al mancato raggiungimento dell'obiettivo, con l'applicazione di sanzioni ridotte in caso di effettivo raggiungimento dello stesso.

Permangono anche per l'esercizio 2012 le sanzioni previste in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo imposto dal patto di stabilità interno. Infatti, l'art. 31 al comma 26 conferma le sanzioni di cui all'art. 7, comma 2 della legge n. 149 del 6.9.2011 che sono state introdotte nel corso dell'esercizio 2011 e che erano valide già anche per il 2010:

- la riduzione dei trasferimenti erariali di cui al fondo di riequilibrio per un importo non superiore al 3% delle entrate correnti dell'ente,
- limite all'assunzione di impegni di spesa corrente all'importo della media degli anni 2009-2011,
- divieto di ricorrere all'indebitamento,
- divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo,
- riduzione del 30% delle indennità di funzione effettivamente percepite al 30 giugno 2008 agli amministratori,
- blocco dell'incremento del fondo risorse decentrate per il personale.

I commi 30 e 31 dell'art. 31 prevedono ulteriori gravi sanzioni per comportamenti e/o per atti elusivi del patto di stabilità. Infatti, si prevede:

- la sanzione pari a dieci volte l'indennità di carica per gli amministratori e a tre mensilità a carico del responsabile del servizio finanziario per atti elusivi
- la nullità dei contratti di servizio posti in essere con le società controllate al fine di eludere il patto di stabilità per comportamenti elusivi.

**PATTO DI STABILITA' 2012-14**

<b>Parte corrente</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Titolo I Entrate	21.439.800	21.149.800	21.149.800
Titolo II Entrate	2.066.702	2.066.702	2.066.702
Titolo III Entrate	6.517.320	6.783.620	6.845.620
Titolo I Uscite	- 28.602.682 -	28.431.682 -	28.427.682
<b>Saldo parte corrente</b>	<b>1.421.140</b>	<b>1.568.440</b>	<b>1.634.440</b>
<b>Parte Investimenti</b>			
Titolo IV (cassa per il Patto)	4.000.000	4.000.000	4.000.000
Titolo II (cassa per il Patto)	- 2.620.000 -	2.830.000 -	2.900.000
<b>Saldo parte investimenti</b>	<b>1.380.000</b>	<b>1.170.000</b>	<b>1.100.000</b>
<b>Saldo finale comp. Mista</b>	<b>2.801.140</b>	<b>2.738.440</b>	<b>2.734.440</b>
<b>Obiettivo di competenza mista</b>	<b>2.779.000</b>	<b>2.723.000</b>	<b>2.723.000</b>

## **SEZIONE 1**

### **CARATTERISTICHE GENERALI DELLA POPOLAZIONE, DEL TERRITORIO, DELL'ECONOMIA INSEDIATA E DEI SERVIZI DELL'ENTE**

**POPOLAZIONE**

Popolazione legale al censimento 1991	n.	38.643
Popolazione legale al censimento 2001	n.	36.895
Popolazione residente alla fine del penultimo anno precedente 31.12.2010	n.	39.161
di cui: Maschi	n.	18.662
Femmine	n.	20.499
Nuclei familiari	n.	17.434
	n.	18
Comunità/convivenze		
Popolazione al 1.1.2010(penultimo anno precedente)	n.	38.749
Nati nell'anno	n.	342
Deceduti nell'anno	n.	417
saldo naturale	n.	- 75
Immigrati nell'anno	n.	1.586
Emigrati nell'anno	n.	1.099
saldo migratorio	n.	487
Popolazione al 31.12.2010	n.	39.161
di cui:		
In età prescolare (0/6 anni)	n.	2.540
In età scuola obbligo (7/14 anni)	n.	2.672
In forza lavoro prima occupazione (15/29 anni)	n.	5.425
In età adulta (30/65 anni)	n.	20.092
In età senile (oltre i 65 anni)	n.	8.432



Tasso di natalità ultimo quinquennio (per mille abitanti)	Anno	Tasso
	2005	8,7
	2006	9,3
	2007	8,9
	2008	9,2
	2009	9,3
	2010	8,8
Tasso di mortalità ultimo quinquennio (per mille abitanti)	Anno	Tasso
	2005	9,4
	2006	8,9
	2007	9,9
	2008	11,2
	2009	10,2
	2010	10,7
Per il calcolo dei tassi si è considerata la popolazione media annua		
Popolazione massima insediabile come da strumento urbanistico vigente Ultima variante	Abitanti	n. 68.587

Livello di istruzione della popolazione residente al censimento 2001:

- |   |           |
|---|-----------|
| - Popolazione residente al 21.10.2001 (data censimento)       | n. 36.895 |
| - Popolazione residente al 21.10.2001 dai 6 anni d'età in poi | n. 35.075 |

Livello di istruzione della popolazione dai 6 anni in poi:

- Il 93,58% possiede un titolo di studio:
- Il 20,81% licenza di scuola elementare
- Il 30,87% licenza di scuola media inferiore o di avviamento
- Il 30,29% diploma di scuola secondaria superiore
- L'11,61% laurea
- Il 5,90% alfabeti privi di titolo di studio
- Lo 0,52% analfabeti

#### Condizione socio-economica delle famiglie:

In base ai dati anagrafici gli abitanti residenti al 31.12.2010 risultano n. 39.161 distribuiti in n. 17.434 famiglie di cui 6.143 (35,20%) costituite da un unico componente, n. 5.014 (28,80%) costituite da n. 2 componenti, n. 3.278 (18,80%) costituite da n. 3 componenti, n. 2.285 (13,10%) costituite da n. 4 componenti. Le famiglie composte da n. 5 o più componenti sono soltanto 714 (4,10%). Dal punto di vista economico a fronte di un diffuso discreto livello di benessere si evidenziano fasce di popolazione in condizioni di effettiva o tendenziale indigenza (nuclei monoreddito, con lavori saltuari e/o irregolari, con redditi pensionistici di importo minimo o di tipo assistenziale, in condizione di disoccupazione o inoccupazione). All'interno di questo contesto si evidenzia che negli anni 2005 e 2006 le richieste complessive di aiuto economico per integrazione di reddito insufficiente, buoni affitti, sostegno costi utenze ecc... sono state in leggera flessione rispetto agli anni 2003 - 2004; nell'anno 2007 le richieste sono rimaste stabili mentre la spesa è leggermente lievitata (+ 7,90%); nell'anno 2008 sono aumentate sia le richieste (+ 26%) che la spesa (+ 5,70). Nell'anno 2009 le richieste e le spese sono rimaste stabili. Nell'anno 2010 sono diventati evidenti gli effetti della crisi economica (riduzione/perdita del reddito da lavoro, difficoltà di ricollocamento lavorativo, esaurimento del periodo di cassa integrazione) con un aumento delle richieste di aiuto economico + 14% e della relativa spesa + 24%.

La precarietà economica di alcune fasce della popolazione è accentuata dalla insufficienza del patrimonio edilizio pubblico disponibile rispetto alle richieste e dai costi di mercato molto elevati in tema di affitto.

Rispetto agli affitti a libero mercato a carico delle famiglie con grave svantaggio sociale o con redditi modesti a partire dall'anno 2000 è intervenuto il contributo del "Fondo regionale affitti" integrato da risorse comunali per i nuclei in grave difficoltà, a compensare l'incoerenza tra redditi percepiti e canone a libero mercato. (Il contributo regionale è intervenuto a colmare la differenza tra canone sostenibile in base al reddito e canone reale).

A partire dal 2003 il contributo riconosciuto alle famiglie che presentano domanda è diminuito progressivamente tanto che, ad oggi R.L., pur continuando a privilegiare i nuclei riconosciuti in situazione di grave difficoltà economica, rimborsa a titolo di contributo al massimo il 47% dell'affitto pagato nell'anno di riferimento del bando. È aumentata parallelamente la percentuale di intervento comunale (in origine richiesta solo per le situazioni di grave difficoltà economica) estesa dal 2007 a tutti i beneficiari (nella misura del 10% per gli idonei e del 20% per le situazioni di grave difficoltà economica) a tutto il 2010 tali criteri sono rimasti invariati. Anche per i nuclei assegnatari di alloggi di ERP in difficoltà, R.L. con la legge n. 27/2007 entrata in vigore nel 2008 ha previsto la possibilità di accesso ad un contributo di solidarietà (erogato in parti uguali da Aler e dal Comune) da erogare a richiesta dei conduttori e che risultino impossibilitati al pagamento regolare di affitti ed utenze.

**TERRITORIO**

Superficie in Kmq. 10,84		
RISORSE IDRICHE		
Laghi n. ===	Fiumi e torrenti n. 1	
STRADE		
Statali km. ===	Provinciali km. 1,050	Comunali km. 91
PIANI E STRUMENTI URBANISTICI VIGENTI		
Piano regolatore adottato	Si	
Piano regolatore approvato	Si	
Programma di fabbricazione	No	
Piano edilizia economica e popolare	Si	
PIANO INSEDIAMENTI PRODUTTIVI		
Industriali	No	
Artigianali	No	
Commerciali	No	
Altri strumenti : Documento di inquadramento Legge Regionale 9/99; Documento Direttore-Inquadramento progettuale per le Grandi Aree di trasformazione B6.2 Accordo Quadro Programma Nazionale "Contratti di Quartiere II" (Matteotti)		

**ELEMENTI ATTI A DIMOSTRARE LA COERENZA  
DELLE PREVISIONI ANNUALI CON GLI STRUMENTI  
URBANISTICI VIGENTI**

Le previsioni annuali sono state elaborate tenendo conto della strumentazione urbanistica comunale aggiornata, costituita dalla Variante Generale al Piano Regolatore Generale vigente a far tempo dal 4.02.1998 e dalle successive varianti parziali, nonché dall'entrata in vigore della Legge sul Governo del territorio (L.R. 12/05) che prevede il termine del 31.12.2012 per la redazione del nuovo Piano di Governo del Territorio e delle poche possibilità di intervento concesse dalla medesima norma nella fase transitoria. Richiamato quanto in premessa è ipotizzabile il permanere di una contrazione dell'attività edilizia, assimilabile all'andamento del triennio scorso e marcata dal protrarsi della transizione verso il P.G.T.; la previsione di introito in conto oneri di urbanizzazione deve conseguentemente considerarsi ridimensionata, adeguata alla scarsa vitalità del settore soprattutto in relazione agli interventi di nuova costruzione.

Esistenza della coerenza delle previsioni annuali e pluriennali con gli strumenti urbanistici vigenti (art. 170 comma 7, D.Lvo 267/00)		
Se SI indicare l'area della superficie fondiaria (in mq.)		
	AREA INTERESSATA	AREA DISPONIBILE
<b>P.E.E.P.</b>	117.206	70.000
<b>P.I.P.</b>	===	===

**SERVIZI  
PERSONALE**

<b>CAT.</b>	<b>DOTAZIONE ORGANICA</b>	<b>IN SERVIZIO</b>
<b>Dir.</b>	<b>7</b>	<b>5</b>
<b>D.3</b>	<b>22+1 p.t.</b>	<b>20</b>
<b>D.1</b>	<b>36+1 p.t.</b>	<b>36</b>
<b>C</b>	<b>135+13 p.t.</b>	<b>128</b>
<b>B.3</b>	<b>41+2 p.t.</b>	<b>25</b>
<b>B.1</b>	<b>30</b>	<b>26</b>
<b>A</b>	<b>8</b>	<b>0</b>
<b>Totale personale al 31.12.2011 ..... &gt; 240</b>		

di ruolo

279 + 17 p.t.

<b>240</b>
------------

CAT	PROFILO PROF.LE	Dotazione organica	dipend. in servizio
Dir.	Dirigente		1
D.3	Funzionario		7
D.1	Istrutt. Dir. Tecn./Amm.		8
C	Istrutt. Tecn./Amm.		18
B.3	Collab. Tecn./Amm.		7
B.1	Esec. Operativo/Tecn.		7
A	Operatore generico		0

CAT	PROFILO PROF.LE	Dotazione organica	dipend. in servizio
Dir.	Dirigente		1
D.3	Funzionario		3
D.1	Istrutt. Dir. Tecn./Amm.		1
C	Istrutt. Tecn./Amm.		8
B.3	Collab. Tecn./Amm.		2
B.1	Esec. Operativo/Tecn.		1
A	Operatore generico		0

SETTORE VIGILANZA			
CAT	PROFILO PROF.LE	Dotazione organica	dipend. in servizio
Dir.	Dirigente		0
D.3	Funzionario		1
D.1	Vice Comand./Special. Vigil		5
C	Istrutt. Amm./Assist. P.M. Agente di P.M.		30
B.3	Collab. Tecn./Amm.		0
B.1	Esec. Operativo/Tecn.		0
A	Operatore generico		0

SETTORE DEMOGRAFICO / STATISTICO			
CAT	PROFILO PROF.LE	Dotazione organica	dipend. in servizio
Dir.	Dirigente		1
D.3	Funzionario		1
D.1	Istrutt. Dir. Tecn./Amm.		1
C	Istrutt. Tecn./Amm.		12
B.3	Collab. Tecn./Amm.		0
B.1	Esec. Operativo/Tecn.		5
A	Operatore generico		0

La colonna "Dotazione Organica" non è stata compilata in quanto i posti previsti non sono più suddivisi per settore

**STRUTTURE**

<b>TIPOLOGIA</b>	<b>PROGRAMMAZIONE PLURIENNALE</b>			
	<b>Anno 2011</b>	<b>Anno 2012</b>	<b>Anno 2013</b>	<b>Anno 2014</b>
Asili nido n. 2	Posti n. 122	Posti n. 122	Posti n. 122	Posti n. 122
Scuole materne n. 9	Posti n.1112	Posti n. 1110	Posti n. 1134	Posti n. 1148
Scuole elementari n. 9	Posti n.2081	Posti n. 2097	Posti n. 2117	Posti n. 2139
Scuole medie n. 6	Posti n.1404	Posti n. 1448	Posti n. 1461	Posti n. 1504
Strutture residenziali per anziani n. 1	Posti n. 108	Posti n. 108	Posti n. 108	Posti n. 108
Centro diurno disabili n. 1	Posti n. 30	Posti n. 30	Posti n. 30	Posti n. 30
Comunità alloggio disabili n. 1	Posti n. 10	Posti n. 10	Posti n. 10	Posti n. 10
Centro aggregazione giovanile n. 1	Posti n. 60	Posti n. 60	Posti n. 60	Posti n. 60
Centro ricreativo diurno n. 1	Posti n. 230	Posti n. 230	Posti n. 230	Posti n. 230
Farmacie Comunali	n. 2	n. 2	n. 2	n. 2
Rete fognaria in km.	80	80	80	80
Esistenza depuratore	Si	Si	Si	Si
Rete acquedotto in Km.	113	113	113,50	113,50
Attuazione servizio idrico integrato	Si	Si	Si	Si
Aree verdi, parchi, giardini	n. 379 hq. 55,8	n. 379 hq. 55,8	n. 379 hq. 55,8	n. 379 hq. 55,8
Punti luce illuminazione pubblica	n. 3.300	n. 3.286	n. 3.276	n. 3.276
Rete gas in Km.	112	112	112	112



	<b>Anno 2011</b>	<b>Anno 2012</b>	<b>Anno 2013</b>	<b>Anno 2014</b>
Raccolta rifiuti in tonnellate	17.000	16.800	16.500	16.500
Di cui: Raccolta differenziata in tonnellate	12.400	12.600	13.000	13.000
Esistenza discarica	No	No	No	No
Mezzi operativi	n. 2	n. 2	n. 2	n. 2
Veicoli	n. 56	n. 56	n. 56	n. 56
Centro elaborazione dati	Si	Si	Si	Si
Computer	n. 230	n. 230	n. 230	n. 230

## ORGANISMI GESTIONALI

TIPOLOGIA	ESERCIZIO IN CORSO	PROGRAMMAZIONE PLURIENNALE		
	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014
CONSORZI	n. 2	n. 2	n. 2	n. 2
AZIENDE	n. 0	n. 0	n. 0	n. 0
ISTITUZIONI - FONDAZIONI	n. 3	n. 3	n. 3	n. 3
SOCIETA' DI CAPITALI	n. 2	n. 1	n. 1	n. 1
CONCESSIONI	n. 1	n. 1	n. 1	n. 1

DENOMINAZIONE CONSORZI:

**Parco del Lura**

Comuni Associati: Bregnano, Cadorago, Cermenate, Guanzate, Lomazzo, Rovellasca, Rovello Porro, Caronno Pertusella

**Consorzio di Bonifica Canale Villoresi**

Comuni Associati: Vari

Città di Saronno

DENOMINAZIONE ISTITUZIONI – FONDAZIONI:

**Focris - Fondazione Casa di Riposo Intercomunale**

Enti Associati: Saronno, Cislago, Ceriano Laghetto, Cogliate, Misinto, Solaro e Uboldo.

**Fondazione teatro**

Enti associati: Comune Saronno

**Istituzione scuole materne**

Enti associati: Comune Saronno

DENOMINAZIONE S.P.A.:

**Saronno Servizi Spa** (proprietà 98,89%)

**Teatro G.Pasta S.p.A.** (proprietà 99,995%) liquidata nel 2011

SERVIZI GESTITI IN CONCESSIONE : erogazione gas metano

Soggetti che svolgono i servizi: **Enel Distribuzione Gas**

Altro: Partecipazioni: **Lura Ambiente S.p.A., S.E.S.S.A. s.r.l., Centro Tessile Cotoniero e Abbigliamento S.p.A.**

## **ECONOMIA INSEDIATA**

Commercio in sede fissa n. 650  
Taxi e noleggio di rimessa con conducente n. 37  
Pubblici esercizi n. 173 + mensa: n. 2 + a domicilio del consumatore: n.3  
Acconciatori ed estetisti n. 135  
Attività ricettive n. 11  
Distributori carburante n. 15  
Cinema n.2  
Teatro n. 1  
Impianti sportivi n. 4  
Consistenza posteggi al mercato P.le Mercanti n. 298  
Consistenza posteggi al mercato Cassina Ferrara: n. 16  
Consistenza posteggi al mercatino del Centro Storico: n. 90  
Attività di commercio su aree pubbliche in forma itinerante: n. 118  
Varie: artigiani, agenti di commercio, piccole e medie industrie, attività di p.s., fotografi, agenzie d'affari, studi professionali n. 3.094