



Comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza e Traversetolo

PROGETTO OPERATIVO PER L'AVVIO DEL CONTROLLO DI GESTIONE ASSOCIATO

PREMESSA

Si richiamano le principali finalità del controllo di gestione costruito a livello di Unione di Comuni, indicate nel progetto organizzativo iniziale:

- la costruzione di un sistema di **programmazione e verifica** fortemente **integrato** tra Unione e Comuni;
- la disponibilità di un supporto informativo costante idoneo a **monitorare l'andamento della gestione** associata, apportando azioni correttive ove necessario;
- l'evidenza dei dati di attività, ai fini conoscitivi interni ed esterni, sia nella dimensione della **trasparenza** sia nella dimensione della **valorizzazione** di cosa fa l'Unione;
- la costruzione di un sistema informativo omogeneo sulle attività dei comuni, con finalità di **benchmarking** e diffusione di best practices da diffondere e possibili ulteriori step di gestione associata.

Il progetto prevede di implementare un sistema strutturato che possa **presidiare tutti i livelli della programmazione, dalla pianificazione e programmazione di lungo e medio periodo, alla programmazione esecutiva**, alle fasi di rilevazione e reporting, fino alla valutazione, e in particolare:

Livello	Attività da porre in essere
Pianificazione e Programmazione	Definizione modelli DUP e PIAO omogenei ed integrati
Programmazione Esecutiva	Definizione modelli PEG e Piano performance omogenei e integrati
Rilevazione e Reporting	Individuazione ambiti e settori specifici da sottoporre all'analisi (gradualità) Individuazione batterie di indicatori da utilizzare Definizione processo: modalità per la raccolta dei dati, definizione dei flussi, periodicità, strumenti

	Definizione struttura organizzativa dedicata
Valutazione	Schema regolamento controlli interni omogeneo e integrato Rilevazione degli scostamenti rispetto alla programmazione Proposta azioni correttive

Le attività come sopra descritte rappresentano un punto di arrivo a cui tendere, attraverso fasi che prevedano una **gradualità** correlata da un lato alle **risorse professionali ed economiche disponibili** e dall'altro alle necessarie **azioni di accompagnamento e formazione** per il coinvolgimento degli uffici e dei servizi dell'Unione e dei Comuni associati, per i quali l'avvio e l'implementazione del sistema rappresentano un cambio di paradigma organizzativo e culturale importante.

Il Piano di Riordino Territoriale regionale, per il **livello base di conferimento** della gestione associata prevede che:

- 1) la funzione sia conferita, prevedendo in modo dettagliato le attività da svolgere;
- 2) venga istituita una struttura organizzativa in Unione;
- 3) venga individuato un unico responsabile;
- 4) venga conferito il personale (entro l'anno, se si tratta di nuova funzione);
- 5) vengano conferiti stanziamenti di bilancio dai Comuni all'Unione;
- 6) vengano redatti o almeno coordinati i documenti obbligatori per tutti i Comuni (referto del controllo di gestione e relazione Consip);
- 7) venga individuato un unico sistema di obiettivi e indicatori coordinato tra Comuni e Unione.

Atteso che è in fase di elaborazione la convenzione (punto 1), con il presente progetto operativo si prefigurano gli altri passaggi.

ISTITUZIONE DELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA IN UNIONE

Come indicato nel *Vademecum controllo di gestione* messo a disposizione dalla Regione Emilia Romagna, sono possibili due modelli organizzativi, di cui vengono messi in luce potenzialità criticità:

- controllo di gestione all'interno del servizio finanziario, con maggiore enfasi sulle performance economiche dei servizi;
- controllo di gestione in staff ai vertici dell'organizzazione, con maggiore enfasi sui dati di attività, sulla trasversalità tra i livelli dell'organizzazione e collegamento tra gli strumenti di programmazione.

Con riferimento all'Unione Pedemontana Parmense, si intende adottare un modello intermedio, che con gradualità possa approssicare i vari livelli del controllo di gestione associato.

Si sceglie di non collocare le attività dell'Ufficio del Controllo di gestione associato all'interno del servizio finanziario ma di **collocare l'Ufficio in staff alla Direzione operativa** con le seguenti finalità:

- rendere evidente l'Ufficio come struttura con una propria specificità ed autonomia, con proprie risorse e obiettivi di lavoro distinti dal servizio finanziario, evitando il rischio di appiattimento della funzione tra le attività ordinarie del servizio finanziario stesso;
- rendere visibile la funzione trasversale dell'Ufficio, non solo all'interno dell'Unione ma anche tra Unione e Comuni;

- evidenziarne il ruolo strategico di supporto alla programmazione.

Al tempo stesso, riconoscendo l'importanza della componente finanziaria e la necessità di una valutazione puntuale dei costi dei servizi – anche attraverso strumenti di contabilità analitica – si intende:

- valorizzare la composizione del gruppo tecnico di coordinamento, composto da **responsabili/referenti dei Servizi finanziari** dei Comuni;
- individuare come referente/responsabile-dell'Ufficio associato la **Responsabile del Servizio finanziario dell'Unione, coadiuvata dal Direttore Operativo**.

L'organigramma è allegato al presente progetto operativo e verrà formalizzato subito dopo l'avvio della convenzione.

RESPONSABILE DELL'UFFICIO CONTROLLO DI GESTIONE ASSOCIATO

La responsabile dell'Ufficio del Controllo di gestione associato è individuata nella **Dott.ssa Elena Gatti**.

La dott.ssa Gatti, attualmente Responsabile del Servizio finanziario, verrà nominata con apposito decreto del Presidente dell'Unione. La responsabile presiederà l'avvio delle attività in raccordo con il gruppo tecnico di coordinamento composto dai funzionari comunali individuati.

PERSONALE ASSEGNATO

Al momento non vi sono risorse nei Comuni e nell'Unione dedicate al controllo di gestione; le attività da prevedere sono di fatto completamente nuove ed in parte aggiuntive rispetto alla gestione ordinaria. Non sarà pertanto possibile trasferire personale all'Unione in connessione con il conferimento della funzione. Non vi è inoltre in nessuno degli Enti personale in esubero che potrebbe essere destinato all'Ufficio.

In fase iniziale, il personale che si occuperà delle attività di competenza dell'Unione è individuato all'interno della struttura esistente, non essendovi la possibilità immediata di reperire personale aggiuntivo. I carichi di lavoro saranno pertanto oggetto di attento monitoraggio, insieme alla programmazione delle effettive attività da svolgere. In questa fase, stante l'assenza di personale dedicato, le figure individuate potranno contare sul supporto della società esterna appositamente incaricata.

Le risorse interne dell'Unione che presiederanno le attività sono individuate come segue:

- n. 1 Responsabile (Dott.ssa Elena Gatti) indicativamente per 5 ore settimanali, per la redazione dei documenti principali;
- n. 1 istruttore direttivo del settore affari generali, indicativamente per 5 ore settimanali, quale supporto alla raccolta ed elaborazione dei dati;
- coordinamento, supervisione e supporto del Direttore Operativo.

Le **attività successive** alla fase di avvio andranno programmate con attenzione alla sostenibilità e prevedendo l'assegnazione di una figura part time completamente dedicata al controllo di gestione, per lo svolgimento delle attività di raccolta ed elaborazione dei dati e dei documenti.

A regime, per poter svolgere tutte le attività declinate nella convenzione per l'Unione e per i Comuni, si stima come necessaria una figura a tempo pieno.

RISORSE FINANZIARIE E TRASFERIMENTI DEI COMUNI

In fase iniziale le risorse finanziarie dedicate all'Ufficio corrispondono alla quota aggiuntiva di finanziamento del Piano di Riordino territoriale che si prevede di ricevere a seguito dell'avvio della nuova funzione, stimate in circa 30.000 euro.

Queste risorse sono dedicate in parte alle attività di supporto esterno per l'avvio e l'implementazione del Controllo di Gestione associato, affidate alla ditta Poleis Soc Coop ed in parte al funzionamento dell'ufficio.

Le attività successive, da sostenere sia con il reperimento di apposito personale, sia con eventuali investimenti in termini di applicativi a supporto della raccolta ed elaborazione dei dati, saranno oggetto di apposita programmazione, sia considerando i trasferimenti regionali a regime, sia considerando gli eventuali trasferimenti dei Comuni con le modalità previste dalla convenzione per il conferimento della funzione.

A seguire un'ipotesi di massima delle entrate e delle spese per l'attività. Le spese eventualmente non coperte dal finanziamento regionale saranno oggetto di trasferimenti dei comuni o, in alternativa, di rimodulazione delle attività.

Le entrate sono previste sulla base della stima elaborata dagli uffici regionali rispetto ai maggiori trasferimenti all'Unione in caso di avvio della funzione associata, sia secondo l'ipotesi del raggiungimento del solo livello base (30.000 euro), sia secondo l'ipotesi del raggiungimento del livello avanzato (58.000 euro).

Le spese potranno essere riviste, tenendo ferme le voci individuate, sulla base dei trasferimenti effettivi, rimodulando di conseguenza anche la programmazione delle attività.

Anno 2023	
Entrate	Spese/economie
30.000 contributo regionale PRT	15.000 Incarico Poleis Soc Cop 7.000 Spese dell'ufficio (spese di personale e altri costi di avvio) 13.000 Economie (da mandare eventualmente in anticipo per investimento su software da effettuare nell'anno successivo)
Anno 2024	
Entrate	spese
HP 1 mantenimento livello base 30.000 contributo regionale PRT/risorse dei Comuni (ipotesi)	10.000 Incarico Poleis Soc Coop 5.000 Spese dell'ufficio (spese di personale e altri costi di funzionamento)

	15.000 Unità di personale part time dedicata all'ufficio* (costo di una cat. C a 18 ore =16.500 euro)
HP 2 raggiungimento livello avanzato 58.000 contributo regionale PRT/risorse dei Comuni (ipotesi)	7.000 Spese dell'ufficio (spese di personale e altri costi di funzionamento) 33.000 Unità di personale cat C a tempo pieno dedicata all'ufficio* 20.000 Acquisto software/economie

*NB: Il reperimento della necessaria figura professionale destinata all'ufficio nella seconda annualità, sia nell'ipotesi 1 che nell'ipotesi 2, è vincolato al rispetto delle norme in materia di contenimento dei costi di personale delle Pubbliche Amministrazioni. Tale personale dovrà essere pertanto assunto percorrendo una delle seguenti possibilità:

- trasferito dai Comuni conferenti
- assunto tramite bando di mobilità
- assunto tramite concorso, a seguito di cessione da parte dei Comuni della corrispondente quota di capacità assunzionale.

Qualora nessuna delle ipotesi sopra riportate si rivelasse percorribile, le corrispondenti risorse potrebbero essere dedicate, al fine di svolgere comunque le attività previste, ad un affidamento di servizi di raccolta ed elaborazione dati.

SISTEMA DI OBIETTIVI ED INDICATORI

In allegato gli schemi degli indicatori da utilizzare per le prime analisi di gestione dei seguenti servizi:

- Settore affari generali
- Servizio finanziario
- Illuminazione pubblica
- Biblioteca
- Tributi
- Istruzione

La raccolta e l'analisi dei dati sarà curata dal gruppo tecnico di coordinamento, tenendo conto della necessaria gradualità e delle priorità individuate a livello politico.

CRONOPROGRAMMA DELLE ATTIVITA'

A seguire il cronoprogramma di massima delle attività da svolgere successivamente all'avvio.

Attività	Soggetto	scadenza	note
----------	----------	----------	------

Avvio raccolta dati per le annualità concordate (per es 2021-2022)	Gruppo tecnico	Maggio 2023	Il responsabile avvia il processo, i referenti si attivano per la raccolta dati presso gli uffici comunali individuati in base agli indicatori scelti
Proposta di DUP, PIAO, Piano performance e strumenti di valutazione omogenei e coordinati	Gruppo tecnico	Giugno 2023	Sulla base dell'analisi degli strumenti esistenti, individuazione di un modello omogeneo per tutti gli Enti
Proposta di DUP, PIAO, Piano performance e strumenti di valutazione omogenei e coordinati	Giunta Unione	Giugno 2023	Condivisione formale dei modelli da adottare - delibera di Giunta Unione e delibere di Giunta comunali
Adozione DUP 2024-2026	Consigli comunali e consiglio dell'Unione	Luglio 2023	Adozione del nuovo DUP redatto secondo lo schema omogeneo condiviso ed approvato dalla Giunta
Conclusione raccolta dati	Gruppo tecnico	Luglio 2023	Tutti gli uffici consegnano i dati richiesti all'ufficio associato
Elaborazione primo referto	Ufficio Associato per il controllo di gestione	Agosto 2023	L'Ufficio elabora i dati pervenuti e redige il primo referto sulle annualità 2021 e 2022
Adozione primo referto controllo di gestione associato	Giunta dell'Unione	Settembre 2023	L'adozione formale con questa tempistica consentirebbe di essere pienamente in linea nel momento dei controlli a campione della Regione

Pubblicazione esiti referto	Ufficio associato per il controllo di gestione	Ottobre 2023	Pubblicazione referto; elaborazione e diffusione strumenti di comunicazione snelli; possibilità infografiche sui siti; comunicati stampa
Proposta di adeguamento strumenti di valutazione	OIV in coordinamento con il gruppo tecnico	Maggio 2023/settembre 2023	Verifica del Piano Performance (Uniformità e Collegamento)
Adozione Bilancio ed eventuale nota di aggiornamento al DUP	Consigli dei comuni e consiglio dell'Unione	Ottobre 2023/marzo 2024	In base alla programmazione degli enti e ad eventuali deroghe normative
Adozione PEG e Piano comprensivo di Piano Performance	Giunte Comunali e giunta dell'Unione	Novembre 2023/marzo 2024	In base alla programmazione degli enti e ad eventuali deroghe normative
Estensione batterie di indicatori a nuovi servizi	Gruppo tecnico/giunta dell'Unione	Ottobre 2023	A seguito approvazione primo referto, ampliamento base dati per analisi sui servizi
Adeguamento regolamenti controlli interni	Gruppo tecnico/ giunte/ consigli	Gennaio 2024	Adozione nuovi regolamenti per i controlli interni che ricomprendano le attività in capo all'ufficio associato

I VANTAGGI ECONOMICI DELLA GESTIONE ASSOCIATA

Nel caso in analisi non è dato fare una comparazione tra i costi attualmente sostenuti dai Comuni e quelli prospettati per la gestione associata, non essendovi al momento effettive attività di controllo di gestione all'interno dei Comuni.

Vengono in alcuni casi – e in modo non sistematico - prodotti documenti denominati come “referto del controllo di gestione”, che però altro non sono che la riproposizione di dati di attività meramente descrittivi estrapolati da altri documenti (p.e. relazione al conto consuntivo), senza alcuna analisi o comparazione né diacronica né sincronica, né collegamenti ragionati tra tali dati di attività ed i relativi costi, di fatto confermando la totale assenza di un effettivo controllo di gestione.

E' altresì necessario esplicitare che tale attività risulta obbligatoria ai sensi dei seguenti articoli del Testo unico degli Enti locali.

Articolo 147

Tipologia dei controlli interni.

2. Il sistema di controllo interno è diretto a:

a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;

Articolo 196

Controllo di gestione.

1. Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, gli enti locali, ad esclusione dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal presente titolo, dai propri statuti e regolamenti di contabilità 90.

2. Il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.

Considerata la necessità, per i Comuni e per l'Unione, di adempiere alla prescrizione normativa, e considerata la totale assenza in tali enti di personale che potrebbe essere adibito a tale attività, è necessario ipotizzare l'affidamento del servizio all'esterno, con una spesa annua stimata, per ogni ente, tra i 5.000 euro (nell'ipotesi di controlli di minima sull'andamento contabile) ed i 15.000 euro (ipotizzando controlli più strutturati su dati di attività e centri di costo).

Anche ipotizzando un'attività veramente minimale, andrebbe prevista una spesa totale, sui sei enti, di 30.000 euro. Tale costo non sarebbe coperto da alcun finanziamento regionale, ma rappresenterebbe un esborso per i Comuni che sarebbero costretti o a reperire le necessarie risorse o ad essere inadempienti rispetto al mandato normativo.

L'attivazione di un controllo di gestione sui singoli enti – pure rispondendo al mandato normativo - sarebbe inoltre inevitabilmente manchevole di tutte le attività realizzabili solo attraverso la gestione associata, tra cui si riprendono solo le principali e più evidenti:

- benchmarking tra gli enti utile a diffondere prassi sperimentate per il contenimento dei costi e per l'aumento della qualità dei servizi
- predisposizione da parte dell'Ufficio associato di schemi atti di programmazione (DUP, Piao/Piano performance) pre-elaborati nelle parti comuni, uniformi ed aggiornati alla normativa;
- raccordo nella programmazione delle attività tra i Comuni e l'Unione.

Cogliere l'opportunità dell'avvio di un controllo di gestione associato consente di raggiungere tutti questi obiettivi, oltreché di adeguarsi al mandato normativo, senza alcun esborso per i Comuni, stante la presenza del finanziamento regionale.

Non cogliere tale opportunità rappresenta invece una considerevole perdita economica e di valore aggiunto considerevole. Oltre al mancato finanziamento regionale e al mancato adempimento del mandato normativo, vanno considerati:

- i mancati risparmi che deriverebbero, nel tempo, da un'attività di controllo e di benchmarking strutturata,
- il mancato valore aggiunto di una struttura dedicata e specializzata di supporto ai Comuni.

E' evidentemente vantaggiosa per tutti gli Enti la scelta di costituire in questo ambito una gestione associata, sia nell'immediato che in prospettiva.

Nelle annualità successive al 2024 è infatti possibile prevedere una sostanziale continuità dei finanziamenti regionali che possono ridurre o abbattere completamente il costo del nuovo servizio, essendo il sistema a supporto del PRT ormai consolidato e strutturato nel tempo.

Nel caso improbabile in cui il finanziamento regionale dovesse essere ridotto o eliminato, potranno essere valutati diversi scenari. Potrebbe essere proseguita l'attività di controllo di gestione associato, con finanziamenti da parte dei Comuni che sarebbero comunque inferiori all'esborso in caso di gestione non associata, come mostrato; oppure, in alternativa, potrebbe essere sciolta la gestione associata, con valutazioni da farsi da parte di ogni singolo ente. I Comuni, in tale caso, potrebbero progettare una esternalizzazione del servizio, con costi superiori alla gestione associata, oppure ritornare alla situazione attuale, con conseguente mancato rispetto del mandato normativo. Lo Statuto dell'Unione (art 8.6) e lo schema di convenzione (art. 14) prefigurano le modalità di recesso senza particolari penalizzazioni.

ALLEGATI

- a) Nuovo organigramma dell'Unione
- b) Sistema di indicatori omogenei per Unione e Comuni